THE OTHER FILM INDUSTRY

Report of the Non-Theatrical Film Industry Task Force

August 1986

Government of Canada
Gouvernement du Canada

Canada

87-01514/

© Minister of Supply and Services Canada 1986

ISBN 0-7722-0118-8

Non-Theatrical Film Industry Working Group
Groupe de travail sur le film non destiné aux salles de cinéma

Co-chairpersons
Co-présidence

Merit Jensen
Winnipeg Film group

François N. Macerola
National Film Board
of Canada
Office national du film
du Canada

Members
Membres

Aimée Danis
Les Productions
du Verseau Inc.

Carl Green
Canadian Filmmakers
Distribution West

Bernie Hart
Media Services,
Nova Scotia
Department of
Education

Les Modolo
Marlin Motion Pictures

August 25, 1986

The Honourable Flora MacDonald
Minister of Communications
Journal Building North
300 Slater Street, 20th Floor
Ottawa, Ontario K1A 0C8

Dear Minister:

The Non-Theatrical Film Industry Working Group was established on May 26, 1986. Despite a very short time-frame, the Working Group has been able to complete its work on schedule. As co-chairpersons, we have the honour to submit the following report.

Merit Jensen

François N. Macerola

:sr

P.O. Box / C.P. 6100
Station / Succursale A
Montréal, Québec H3C 3H5

PREFACE

This report identifies the major impediments to the economic and cultural health of the non-theatrical film and video industry in Canada and presents a framework for action to deal with the underlying problems.

While a number of support programs exist for television productions and feature films, there is little if any support designed to meet the special needs of the non-theatrical industry. The non-theatrical sector is generally neglected or completely ignored when government policies are formulated and programs established.

In a way, it is the un-cola of the film world - defining itself by a negative and habitually being overwhelmed by its more glamorous and visible media siblings. We hope this report will succeed in calling attention to the importance of the non-theatrical industry and to the urgency of creating policies and support programs to ensure its long-term survival and development.

There have been many studies of the film industry over the years. Therefore, it was not necessary to undertake extensive original research, nor would it have been practical within the framework of our mandate. Instead, we analyzed the large amount of material available and consulted with many people working in all sectors of the non-theatrical industry.

In little more than two months, we have met with literally hundreds of producers, distributors, users and government officials from Victoria to St. John's. We have, quite naturally, encountered many different points of view. But one constant theme was heard throughout our consultations - the non-theatrical industry is in a perilous state.

While comparatively unknown, the non-theatrical industry is by no means invisible. The cumulative audience for non-theatrical material is huge and the major non-theatrical market - our children in classrooms, from kindergarten to university - is perhaps the most important of any audiovisual market.

Yet, while the Canadian content problem on our television screens and in our movie theatres has been a subject of widespread concern, little has been done to confront the lack of sufficient Canadian content where our fundamental values are formed and nurtured - in the classroom and in other non-theatrical markets.

Activity in the non-theatrical industry also has important economic ramifications. Most film producers, especially those outside of Toronto and Montreal, depend for their survival on a whole range of production. Yes, they produce for television and even the occasional feature film; but often they count on non-theatrical projects to ensure a steady production flow and a measure of financial stability. If the needs of the non-theatrical sector continue to be ignored, the government can never hope to have a truly comprehensive and coherent film policy in Canada.

In the non-theatrical industry, as in most other areas of the arts in Canada, there is a mixed involvement of government agencies and the private sector. It is a complex and often uneasy relationship. Our recommendations try to ensure that a more effective partnership can be forged so there is a balance of creative, entrepreneurial, financial and administrative forces.

While we make a number of recommendations, the sine qua non is **the necessity to increase the market for Canadian material.** This is the basic orientation underlying our report. The cost, when put in the context of support programs available to other sectors of the industry, is small. But the potential benefits, both cultural and economic, are large.

We have been particularly impressed by the number and the quality of the briefs and submissions we have received, from industry associations, institutions, companies and individuals in all parts of the country. We want to thank all those who took the time to send us their views. Their contribution to our work was invaluable.

As co-chairpersons of the task force, we want to acknowledge and sincerely thank our fellow members: Aimée Danis, Cari Green, Bernie Hart and Les Modolo. Their commitment to this project was unflagging and we have been fortunate indeed to benefit from their experience and energy. We also want to thank Bill Litwack, secretary of the task force, for his good-humoured efforts as organizer, travel coordinator and principal writer, and Suzanne Ratelle for her efficient support.

In 1977, the Secretary of State published a report called "Big World Small Format - A Study of the Use and Distribution of 16mm Film, Tape and Audiovisual Materials." It was a long and thorough examination of the non-theatrical market at the time. In the introduction to the report, the author writes:

> After I announced this study on August 2, 1976, I received many letters. One I remember in particular said: "This industry has been studied to death! We need ACTION and if the government does not have the interest or fortitude, let it say so honestly and openly."

The fact that this Task Force was set up makes us confident that the government does have both the interest and the fortitude.

Merit Jensen
Co-chairperson

François N. Macerola
Co-chairperson

SUMMARY OF FINDINGS

1. The total non-theatrical market in Canada in 1985 was between $25 million and $33 million.

2. The share for Canadian material was between 30% and 40% or between $7.5 million and $13 million.

3. 60% of the Canadian material was purchased from a federal or provincial institution; 40% was purchased from a private sector distributor.

4. An additional $12 million worth of non-theatrical material is produced by provincial broadcast authorities.

5. The product base on the Canadian market is estimated to be between 45,000 and 65,000 titles. Approximately 2,500 new titles are added each year.

6. It is a rare exception for a Canadian non-theatrical film to recoup its production cost in the Canadian non-theatrical market.

7. Canadian producers are making fewer films on intrinsically Canadian subjects and more films designed to appeal to the American market.

8. Most production companies must depend on an eclectic mix of productions in order to survive: films for newer markets such as business and industry or the health sector, sponsored films, commercials, and occasionally television productions or feature films.

9. It is difficult to attract private investors for non-theatrical productions and few projects make use of the CCA.

10. Non-theatrical production generates significant employment and economic activity. In British Columbia, for example, 70% of their Canadian production activity was for non-theatrical projects.

11. Educational audiovisual acquisition budgets have been stagnant or decreasing over the last ten years. Education now represents about 65% of the market for non-theatrical material.

12. Educational buyers prefer to acquire Canadian material if it is available, if the quality is acceptable and if it is suited to their needs.

13. Given the small size and the fragmentation of the market, no private producer can afford to produce material designed primarily for the Canadian educational market.

14. There is a widespread need for a comprehensive information system listing all non-theatrical products available in Canada and where to get them.

15. There is a need to improve the training of teachers, audiovisual coordinators and librarians in how to use media appropriately in their work.

16. The non-theatrical distribution sector is largely Canadian-owned and controlled. Canadian distributors, which handle both Canadian and foreign product, generate at least 80% of total revenues.

17. Sales of videocassettes in the non-theatrical market are increasing rapidly. They now represent 42% of sales and are expected to predominate by 1990.

18. It is still unclear how many additional copies traditional non-theatrical titles can sell on cassette even if non-theatrical cassette prices are lowered to the level of consumer video prices. Several marketing experiments are now under way.

19. Many users do not respect copyright and there is widespread piracy and unauthorized off-air duplication.

20. Public producers and provincial educational broadcasters are the major suppliers of Canadian material. But users emphasized they did not want to depend solely on these sources. They want continued and increased quantities of independently-produced films and videos.

21. Public institutions are becoming more aggressive competitors. Their actions often destabilize the marketplace for independent producers and distributors.

22. Provincial film policies, support programs and ERDA agreements do not always take into consideration the needs of the non-theatrical industry.

23. Provincial broadcasters and media agencies pay very low prices when they acquire non-theatrical material. In addition, their own marketing activities and the fact that their signals are often available in other provinces limit the market for private material even more.

24. CBC Enterprises now markets most of their 16mm prints and videocassettes to the non-theatrical market through their in-house distribution operation.

25. CBC Enterprises is also very active in marketing videocassettes to the home consumer market. In some cases, they have repackaged broadcast material on cassette in competition with existing private sector material.

26. The Canada Council plays an important role in supporting experimental, controversial and personal filmmaking.

27. DSS contracted $11 million of federally-sponsored audiovisual activity in 1985-1986. Approximately 15% was undertaken in the regions. A significant amount of activity, however, is still being undertaken by departments in-house.

28. By far the dominant force in the non-theatrical industry over the years has been the NFB. There was little consensus in the attitude toward the NFB across the country.

29. The NFB could play a very positive role if it increases its use of private sector production and distribution companies.

I - DEFINING THE NON-THEATRICAL INDUSTRY

Introduction

Everyone knows what the feature film industry is - you go to your neighbourhood theatre, buy your ticket and maybe some popcorn, and settle down for the show. Television is an even more basic part of our daily lives and the public is increasingly sophisticated in the range of choice it demands - public broadcasters like CBC, TVO, Radio-Québec and PBS; private commercial networks and independent stations; cable and converter services. This is all the stuff of "Entertainment Tonight" and it dominates our leisure activities.

But except for people who are media professionals, most of the general public probably have only a vague idea of what a non-theatrical film or video is. Yet non-theatrical products are just as pervasive as those of the other media.

When your child sees a film or slide show in class, that is part of the non-theatrical industry. When you use audiovisual training materials in your office or factory, when you borrow a film or cassette from your local public library, when medical staff use AV materials in a hospital, when a government department or a corporation sponsors a film, when you see a videocassette demonstration of new models at a car dealership, when your museum has a public screening or your canoeing group has a screening for its members - all that makes up the non-theatrical industry.

In general, it uses the same production techniques as the rest of the film and television industry. What characterizes it is not a different technology but its market orientation. The non-theatrical industry consists of films, videocassettes and other audiovisual products, often sponsored by governments, educational authorities or corporations, designed primarily for educational use, business and industry, the health and social service sector, community groups, institutions, and other special interest groups.

Non-theatrical products include curriculum-oriented material, enrichment material, training and public relations material, commercial products, as well as more personal and experimental projects. The material may be in 16mm, ¾" or ½" video, filmstrips, slide sets, videodiscs or computer courseware.

There is considerable overlap between markets. Non-theatrical products are often distributed to television and must compete for airtime with conventional broadcast material. Conversely, products originally made for television and theatres are often distributed non-theatrically to schools and community groups.

To try to simplify the definition of something that defies precise definition: **the non-theatrical industry consists of specialized programming targetted to specific audiences.**

Little reliable documentation exists on this sector of the industry. Statistics Canada reports are skewed to the theatrical and broadcast sectors; indications are that Statistics Canada does not adequately survey non-theatrical producers and distributors and that the questionnaires used are unsuitable for non-theatrical needs. As a result, their non-theatrical information is sketchy and is generally difficult to use and interpret.

The only ongoing statistical report designed specifically for the non-theatrical industry is undertaken by EMPDAC (Educational Media Producers and Distributors Association of Canada). While useful, it surveys only EMPDAC members and also has a number of reporting problems.

Some other ad hoc sources of information exist: a report commissioned by the Department of Supply and Services in 1985, a report commissioned by the Alberta Motion Picture Development Corporation in 1985, the 1977 survey referred to in the Preface, and others.

In general, however, statistical information on the industry is skimpy, inconsistent, incomplete or quite simply non-existent. In arriving at the figures used in our report, we have tried, where possible, to use two or more sources; our figures should be considered as estimates only.

Size of the Market

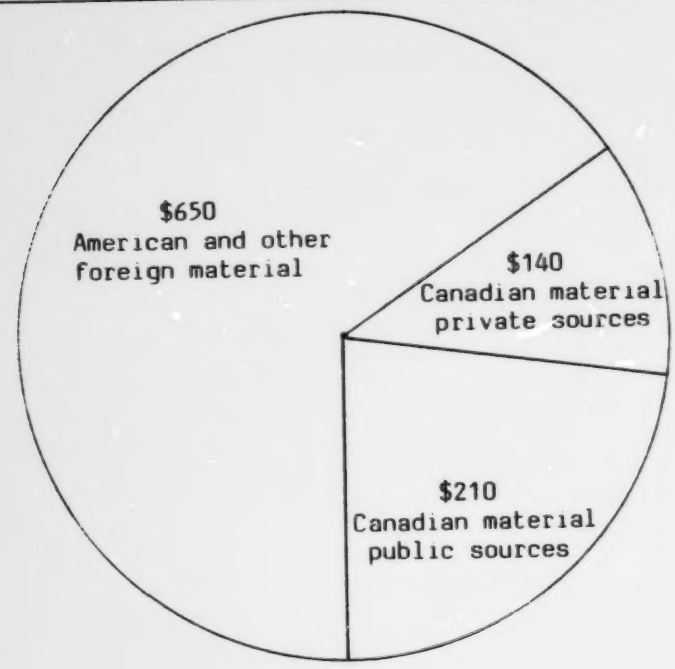
Using the EMPDAC report as a basis, and estimating for non-member distributors, distributors located outside of Toronto, French-language distributors and cooperatives and other non-profit distributors, the total non-theatrical market in Canada in 1985 was between $25 million and $33 million.

Best estimates put the share for Canadian material at between 30% and 40% or between about $7.5 million and $13 million.

While revenues of up to $13 million for Canadian non-theatrical material may not seem substantial, they in fact are equal to or more than the Canadian share of theatrical revenues in Canada. The report "Canadian Cinema - A Solid Base" estimates that traditional theatrical venues will report $400 million in domestic revenues of which only about 3% will go to Canadian films - or $12 million.

About 60% of the Canadian material was purchased from a federal or provincial institution while 40% was purchased from a private sector distributor. Therefore, as illustrated in the following figure, **for every $1000 spent in the non-theatrical market, only $140 was for Canadian products bought from a non-government distributor.**

How $1000 is spent in the Non-Theatrical Market



Within the last ten years, the larger provinces have centralized audiovisual production. Provincial educational broadcast authorities produce and acquire both formal educational materials for classroom use as well as materials for adult education. Many dollars are also spent on in-house production by universities and community colleges and by Boards of Education.

For 1984-85, production activity by the broadcast authorities in Ontario, Quebec, Alberta and British Columbia was approximately $62 million. While this includes their whole range of programming, perhaps 20% or $12 million would fall into the category of educational non-theatrical material. Distribution of this material within the provinces is generally free; except for sales of some of this material outside the province of origin, the distribution of this provincial material is not included in our estimate of market size.

The relatively small Canadian market supports a product base that is estimated to be between 45,000 and 65,000 titles. Each year, approximately 2500 new titles are added.

An average Canadian film might sell 20 to 50 prints while a very successful film might reach 100 prints. Only the occasional blockbuster (the non-theatrical equivalent of "Star Wars") sells 150 or 200 prints in Canada. These sales are generally over a five year period.

The producer normally gets 25-30% of the gross receipts, so at a selling price of $500 for a 20 minute film the producer would receive from $2,500 for a low-average film to $30,000 for a blockbuster.

Since the production cost might range between $20,000 and $50,000, it is a rare exception for a Canadian film to make back its cost in the Canadian non-theatrical market. In Quebec, where production costs are similar but the potential sales are much lower due to the smaller French-language market, the problem is exacerbated.

In the past, producers could depend on television sales for some additional revenue. However, there are fewer and fewer slots for non-theatrical material, broadcasters are increasingly producing their own documentaries, and prices paid for filler are so low they make no appreciable difference to a film's financial portrait anyway.

The situation is desperate.

Since the reality of non-theatrical production in this country is that you cannot produce intrinsically Canadian material and expect to recoup your costs in Canada, many independent producers are simply abandoning the attempt.

Instead, they are concentrating on subject matter with international - i.e. American - appeal. The result is a dilution of Canadian content, with many films that avoid using geographic references and indigenously Canadian terminologies and phrases.

Production

While some Canadian production companies are now able to succeed by specializing in films for television or in theatrical features, most compnies - especially those outside of Toronto and Montreal - must depend on an eclectic production mix in order to survive.

They produce films for newer non-theatrical markets such as business and industry or health and social services, as well as sponsored films for government departments and corporations, commercials and, when they are lucky, the occasional project for television. Rarely, if ever, can they afford to produce a film exclusively for the Canadian educational market.

Corporations and industries of all kinds are becoming increasingly important to non-theatrical producers. Many corporations sponsor films or videos to be used in-house for training or for public relations. In addition, what is commonly known as the business and industry market has grown rapidly in size and is now an important buyer of films and videos. In most cases, it is easier for a producer to find the financing for a film aimed at this market than for one aimed primarily at education.

Few non-theatrical productions are able to attract private investors. While the Canadian Audiovisual Certification Office does not provide a breakdown by market of productions claiming the CCA, their figures seem to indicate that in 1985 only 50 non-theatrical projects used the CCA. Investors are more interested in television productions where pre-sales can often cushion their risk. Another impediment to the use of the CCA is that non-theatrical revenues are recovered very slowly. Sales peak in the third and fourth year and even successful projects often take five years or more to recoup their costs.

Filmmakers trying to finance personal or experimental projects have an even harder time. They must depend on grants from federal or provincial agencies, the support of local cooperatives, and deferrals of most or all of the salaries of the cast and crew as well as of their own salary.

There is no reliable estimate for the number of companies engaging in production for the non-theatrical market. What is clear, however, is that non-theatrical production activity has considerable economic impact. The same production personnel who work on television programs and features also often work on non-theatrical projects. The same statistics cited in other reports for the amount of employment and economic activity generated by the film industry apply equally to the non-theatrical sector.

While publicity about features shooting on location may dominate the newspaper columns, in fact it is often non-theatrical production that provides more employment. In British Columbia, for example, officials indicated that of an estimated $150 million in production activity in B.C. last year, 90% was for foreign projects and approximately 10% for Canadian. **Of the Canadian amount, 70% was for non-theatrical projects.**

The Educational Sector

Audiovisual budgets in education at all levels across the country have been stagnant. Media coordinators we spoke to indicated that media acquisition budgets are at the same levels as ten years ago or in some cases have even decreased. When one takes inflation into account, the actual purchasing power has been drastically reduced.

The pattern of expenditure has also changed. Money that was used in the past for the acquisition of outside material has been redirected in several provinces to the production budgets of their educational authorities. The result is that what is left for private producers and distributors is squeezed even more.

Ten years ago, education represented almost 80% of the distribution revenues in the non-theatrical market in Canada. By last year, it was no more than 65%.

A typical dilemma was recounted by the head of an educational film library. His collection is worth approximately $1 million. He estimated he would need $125,000 per year just to renew it, but his actual acquisition budget is less than one-fifth that amount. His collection, like so many others, is thus getting more and more out of date. In many cases, there is no money even for replacement footage.

There are fewer than 250 major buyers of non-theatrical educational media in Canada. These large buyers support film and video collections of over 300 titles in either a public library or an educational institution.

Almost all educational users we met indicated they preferred to purchase Canadian material if it is available, if the quality is acceptable and if it is suited to their needs. As one producer wrote to us:

> Buyers in this country want Canadian product. They prefer to buy films which reflect the values of Canadian life. They are tired of educational films in which everyone speaks with American accents and the mailboxes

> are blue and not red. In television, we have decided that money should be pumped into independent production, so that Canadian television will not just be simulcasting of American network productions. We have recognized the importance of a Canadian voice on our airwaves. **It is equally important that film and video used in classroom situations should be Canadian produced and be relevant to the Canadian experience.**

In its brief, AMTEC (the Association for Media Technology in Education in Canada) also emphasized the universal recognition of "the importance of Canadian-produced media materials for the enrichment of the country's education process."

Despite the preference for Canadian material, **no private producer can afford to produce material designed primarily for the Canadian educational market.** The market is not only small but also very fragmented. Public school systems, universities, other post-secondary institutions all have their own needs - and there is little in common from province to province. Since films on Canadian subjects have limited sales potential outside Canada, the price must be set high enough to try to amortize production costs within the Canadian market. But with educational media budgets so tight, institutions often do not have the funds to purchase Canadian material even when it does exist. A producer starkly summed up the situation:

> If this country wishes to have educational material produced that is inherently Canadian and that addresses Canadian issues and deals with Canadian subjects, then that production has to be sponsored or subsidized. That is simply the financial reality given the dwindling marketplace and the escalating costs of production.

A related problem is the fact that many producers, unable to produce specifically for education, try to compromise by producing films for television and then hoping they will also succeed in the educational market. Many users complained about the surfeit of half-hour films in supposedly non-theatrical catalogues. These films do not suit the needs of education; they are too general in their approach, designed to appeal to a broader public.

Classroom films have to be shorter, usually no more than 20 minutes. They also have to be more focussed and require a different style of production. Even when shorter classroom versions have been made, users felt they were usually no more than chopped-down television films.

Another area of concern was succinctly described in the 1977 study of the non-theatrical industry, where we find the following comment:

> By far, **the problem mentioned most consistently and by the largest number of respondents was access to information about non-theatrical film and audiovisual materials.** Users have difficulty in finding what materials are available to meet needs, where they can get them, what rights and formats are available, and how good or appropriate they are. . . . Clearly, a comprehensive information system, indexed to serve a great variety of users, is needed.

In response to this recommendation, the National Film Board created FORMAT, a national audiovisual information system. Many users we spoke to, while praising FORMAT in general, felt that it did not entirely suit their needs. Most important, it was limited to Canadian products and so did not help users to make an intelligent choice from all the material available, nor did it help producers determine what competitive films existed on a given subject.

Only a small number of institutions can access FORMAT directly. Most users want the information system to be widely and flexibly accessible, like many of the other data bases used by libraries and universities. They also have the impression that FORMAT is too archival in its orientation and that the information system needs to be as up-to-date as possible with data being revised quickly and constantly. To better suit their requirements, some institutions, such as the University of Waterloo (WATMEDIA), have set up their own computerized information systems for material available within their purview.

We also heard many complaints from users that producers often make films that do not take into consideration their needs and simply dump them into the market. Conversely, producers complained about being faced with a thoroughly unwieldy educational marketplace and being unable to gather coherent information from users about their needs. While these sorts of remarks are common in many industries and probably will never be completely resolved, we heard many comments that a well-designed information system might be able to improve communication between users and producers.

The Canadian Learning Materials Centre, funded partly by the Canadian Studies Program of Secretary of State, could also be used more effectively as a resource for Canadian producers who want information and support material on the needs of users.

A recent article in the Toronto Star discussed the attempts by Ontario educators to develop a resource book for use in all grades on media literacy, i.e. the study of how television, films, radio and other media help shape our lives. Ironically, while showing legitimate concern for how the media affect their students, many

teachers, audiovisual coordinators and librarians do not themselves possess the skills to use media appropriately in their work.

Since audiovisual media have been widely used in education for several decades, many people assume that they are used creatively and effectively. This is not always the case. **There is an ongoing and critical need to promote a better use of film and video in learning environments.** There is a related need to assist audiovisual coordinators and trainers to establish better standards for audiovisual centres, including the selection and promotion of materials, and more effective administrative procedures.

Distribution

There are several different types of distribution organizations active in non-theatrical marketing.

Commercial distributors handle both Canadian and foreign (primarily American) products. They usually offer both 16mm prints and videocassettes for sale or rental, and in some cases also have television rights. Other formats such as filmstrips are normally available for sale only. These distributors market their products to the whole range of potential non-theatrical users. As the educational market has diminished over the last several years, distributors have had to develop alternate markets in order to survive. Several distributors have become specialized in marketing products to areas such as business and industry or the health care sector.

Educational users, including provincial broadcast authorities, often prefer to buy duplication rights which allow them to make copies of non-theatrical films for use within their school systems. Most commercial distributors also arrange such transactions.

Most English-language commercial distributors are based in Toronto and French-language distributors are in Montreal. Several of the English-language distributors operate branch offices in other cities, usually Vancouver or Winnipeg. There are only two or three commercial distributors with their headquarters outside of central Canada.

Commercial distributors provide a range of marketing services to their clients, including regular catalogue updates, promotional literature, access to previewing, and replacement footage.

As a general rule, commercial distributors acquire distribution rights to completed films. They normally deal on a title by title basis. Even when they handle a product line of a major producer (whether Canadian or foreign), the arrangement usually gives them first option on production rather than requiring a guarantee that all titles will be picked up for active distribution. They almost never offer pre-production advances or guarantees; in some cases they will assist the producer in packaging a project, and in exceptional cases may have a direct involvement as a co-producer or investor.

Commercial distributors generally offer producers a royalty of 25-30% of the gross for print sales and variable rates for rentals and television sales. The distributors pay laboratory costs and all marketing costs from their portion.

Commercial producer/distributors include a small number of international companies such as National Geographic Educational. They primarily handle productions from their parent companies but may have distribution rights to some product from other foreign producers as well.

Canadian producer/distributors are the large public institutions such as NFB and TVO. While they have recourse to all the normal commercial distribution practices, they also use non-commercial means as well, and the NFB circulates films through its free loan library system. Provincial broadcasters often try to acquire non-theatrical duplication rights as well as broadcast rights when they buy material. However, since they usually make videocassettes available for the price of the cassette, many producers and distributors have recently tried to withhold non-theatrical rights.

Distribution service companies handle sponsored productions. They generally operate on a loan basis and charge a booking fee to the sponsor for each use of the title; in some cases, the borrower also pays a small fee.

Finally, there are a number of **non-profit distributors and cooperatives** in all regions of the country. The non-profit distributors handle first films, experimental films, specialized films on social issues and regionally-produced films. Many of these films have a certain commercial potential and non-profit distributors often market to the same non-theatrical clients as commercial distributors. They also work with museums, cinémathèques and other specialized groups. Non-profit distributors receive subsidies from the Canada Council or other granting institutions.

While the number of non-theatrical distribution companies fluctuates, it is estimated that there are usually no more than 30 companies at any one time. Perhaps a dozen of these constitute the lion's share of the market with respect to both revenue and number of titles. Individual producers also sometimes undertake distribution, but usually only for their own films.

Except for three or four companies, **the non-theatrical distribution sector is Canadian-owned and controlled.** While no precise figure are available, it is estimated that Canadian distributors generate at least 80% and perhaps even 90% of total non-theatrical revenues. All Canadian commercial distributors have a large number of American and other foreign titles in their catalogues. Revenue from these products allows them to maintain their volume of activity and helps ensure their financial viability.

There is also a distinct circulation function which is accomplished by many other public and private institutions across Canada which have audiovisual collections that offer either open or limited access - some public libraries and educational collections, social service organizations, and corporations.

The Uneasy Transition to Video

For more than ten years, there has been a slow transition from 16mm film to videocassettes, first ¾" and now ½". In the last two years, that transition has accelerated markedly. In 1984, videocassettes represented 32% of sales; in 1985, the proportion jumped to 42%. While educators indicated they would prefer to continue using a range of media, from filmstrips to 16mm to video, it **seems likely that video will predominate in the non-theatrical market by 1990.**

Until recently, many educators had resisted the use of videocassettes. The popularity of home VCR's, however, changed people's attitude to video. It has rapidly become an accepted part of leisure and social activities and that popularity has spilled over into the educational market. Increasingly, video is perceived as cheap, convenient and easy to use.

Non-theatrical videocassettes are generally priced at 70% to 80% of the 16mm price. This reflects the fact that it is cheaper to produce a cassette than a 16mm print but still allows the producer to amortize the production cost over the relatively small number of cassettes the Canadian market can support.

All that is changing. Non-theatrical buyers who can now go into their local video store to buy a cassette of a major Hollywood movie for $59.95 are resisting paying perhaps $500 for a cassette of a half-hour non-theatrical production for their media library.

But for a Hollywood movie, videocassettes are a secondary market. The movie has already recovered most or all of its production costs; furthermore, the most successful titles can sell up to 30,000 or even 40,000 copies in Canada. The non-theatrical title, on the other hand, must recover its production cost whether it is sold on cassette or on 16mm. It is dealing in its primary market. At a price of $59.95 it would have to sell 3-4,000 copies in order to break even. This is virtually impossible in the Canadian non-theatrical market where even low-priced filmstrips do not sell at that rate. It is pure fantasy in the smaller Quebec market.

In fact, it would probably need to sell even more copies since the traditional non-theatrical royalty is 25-30% of the selling price while the consumer videocassette royalty is only 15-20% of the wholesale price.

The non-theatrical market traditionally has been an institutional market; they were the ones with projectors. This is changing rapidly. VCR's permit non-theatrical products to be shown virtually anywhere, including in the home.

Some people feel that this presents a unique opportunity for non-theatrical producers to expand their market and reach many thousands of new users at a much lower unit cost. Special interest or "alternative" video, which includes children's material, sports, how-to, travel and music, has grown from 4% of the U.S. market in 1981 to 18% in 1985. Industry analysts predict a 25% share by 1990.

However, most of the popular alternative video titles are not those that would be suitable for educational users and other non-theatrical users. **It is still unclear what share of this "alternative" market most traditional non-theatrical titles could expect to capture, nor is it clear how best to market them.**

Most video stores still do not stock alternative video. In large American cities, one or two specialized outlets have opened which showcase independent product, but most titles are experimental films, documentary features, and avant garde classics.

Several marketing experiments are under way. Some distributors are selling to bookstores, hardware stores and other retailers rather than consumer video stores. Others are using direct mail. One Canadian distributor plans to provide cassettes free to retailers and take a royalty on each rental which will be split with the producer.

None of these initiatives has yet had time to prove itself. It is too early to know whether the demand will be large enough to make such expensive marketing efforts viable, nor whether the producer's share would be sufficient to cover production costs.

Many independent producers fear that by accepting the model of low price cassettes they may destroy the institutional market and have nothing to replace it with. Others are convinced that the traditional non-theatrical market is already near collapse and will not last more than another few years anyway.

What is clear is that the industry is in an unprecedented state of flux and that none of the analysts can agree on the ultimate effects of the cassette.

Copyright

Just as piracy has become a major problem for the feature film and consumer videocassette industries, **video technology has also made it very easy for educational users to make unauthorized use of non-theatrical products.**

While boards of education generally seem to be scrupulous about respecting copyright, individual teachers and users often are not. The situation is rapidly getting out of hand and copyright holders are losing substantial amounts of revenue.

The task force was startled at how ingenuous a number of people were in recounting to us their activities in violation of copyright. One audiovisual coordinator boasted of purchasing 700 blank cassettes for staff in his region, knowing full well they would be used for unauthorized off-air taping.

A buyer complained about the high cost of multi-media kits and confided that the most convenient way around this problem was to order a $500 kit on preview, transfer it to video, and return it after 30 days. Videocassettes of feature films are often rented in local stores and shown in the classroom, even though in Canada this is not permissible; it is easier and cheaper than renting a print from a distributor and setting up projection equipment.

Some users professed ignorance that these practices were against the law. Others simply said that since their funding has dried up, they cannot afford to be honest and pay for the material even though they would prefer to do so. **The combination of lack of acquisition budgets and access to technology that makes piracy so easy is simply too tempting for many users to resist.**

A problem mentioned by many librarians is the lack of consistency in the rights they acquire when they buy videocassettes for their collections. Just about every distributor sells videocassettes under different conditions of use. Librarians find it difficult to keep track of the restrictions on the use of the titles they hold and the situation has become very confused.

Users also complain that when they see a film on television, they cannot easily find out if non-theatrical rights are available. Faced with the frustration of not being able conveniently to acquire the rights, many users simply tape the programs without authorization.

A related problem, especially for dramatic materials, is that unions often do not understand the financial limitations of the non-theatrical market and so demand very high fees from producers to allow them to distribute television programs post-broadcast. Once again, since this material is not available to users legally, they often resort to duplicating off-air.

A number of attempts have been made to deal with this situation. Perhaps the most high profile was the suit brought by SADA (Société pour l'avancement des droits audiovisuels) against educational users in Quebec. SADA reached an out-of-court settlement in compensation for past unauthorized use, and now operates a copyright collective which collects and disperses revenues according to a standard fee structure for the duplication of the products of its member companies. Approximately 20,000 titles - 30% Canadian, 70% foreign - are in the SADA data base.

While admiring SADA as a trailblazer, many producers and distributors in Quebec and the rest of Canada are dissatisfied with the results. They consider the fees demanded by SADA to be too low, and the share retained by SADA to be too high. Several Quebec distributors prefer not to be part of SADA and to negotiate their own deals with users. So far, there has been no similar copyright collective set up in English Canada.

Several approaches have been used to deal with similar problems in other cultural industries. The music industry has two long-established performance collectives (CAPAC and Pro Canada). They provide a central clearinghouse and collection mechanism for the music of their member artists. Approximately half of their revenue goes to non-Canadian copyright holders and the cost of operation and administration is about 15% of gross revenues.

For print material, a major study is now underway concerning the possibility of establishing a repography collective. This would be similar to the performance collective for music and would allow users to purchase an annual license providing them with a blanket clearance to photocopy certain print material.

Such collectives are very expensive to set up and operate. They are only cost-effective if projected revenues will be substantial. Also, the revenues must be divided among all copyright holders, both Canadian and foreign.

A different approach has been taken in print libraries. A payment for public use (PPU) has been established to compensate for money lost to authors when their books are loaned out. The PPU is provided from tax money. It has not yet been determined if such an approach might be applicable to the non-theatrical industry.

II - THE CO-EXISTENCE OF PRIVATE AND PUBLIC

Introduction

Like the rest of the film industry and indeed most of the other arts in Canada, **the non-theatrical industry is a complicated mixture of private sector and public sector activity.** Despite being exhaustively scrutinized, the relationship is still unresolved and is the source of considerable friction.

On the one hand, organizations like the NFB and CBC were established when there was little activity in the private sector. They played an instrumental role not only as producers but also in encouraging media use in Canada and in training and development in the industry as a whole.

In the 1980's, however, the relationship between such public institutions and independent producers and distributors is often problematic. There are now production companies in all regions of the country capable of producing skilled, professional, high quality productions. There are numerous distributors, mostly in central Canada but several in the regions, which display substantial expertise in reaching the market. The simple existence of these companies has served to create a more complex competitive environment.

The users we met underlined the importance of public sources of production. They constitute their major suppliers of Canadian material and the provincial authorities are essential in providing curriculum-oriented material. However, **many users also emphasized the importance of not having to depend solely on public sources for Canadian material. They want continued and increased quantities of independently-produced films and videos - as curriculum support, as enrichment, and simply as an alternative.**

How, then, in Canada can we ensure that the public and private sectors co-habit in a mutually beneficial manner? Increasingly, public institutions are becoming more aggressive competitors. As they feel their budgets squeezed, they are looking for ways to generate more commercial revenue. But in marketing their products, they do not have to recover their production and distribution costs nor make a profit for their investors. Too often, it seems, public institutions are providing their wares at prices and under conditions that no private producer can meet.

In a market like Canada, it is evident that government support - whether in the form of the CCA, of investment programs, of project development loans, or whatever - will continue to be necessary.

But there is a fundamental distinction between projects produced by or within public institutions and projects produced by independent companies with government financial support.

This task force strongly feels that **while public institutions must continue to undertake their mandates as effectively and efficiently as possible, they should do so without destabilizing the marketplace for independent producers and distributors.** Using their subsidized status, it is obvious that such public institutions can sell their products more cheaply or even give them away. In the short term, it may be tempting to users to benefit from such practices, since their own purchase budgets are also being squeezed. In the long term, it will lead to a depletion in the supply of quality independent products and a situation where **Canadians will be limited to a choice between publicly-produced material or foreign - largely American - products.**

Equally disturbing is an increasing tendency for public institutions to become involved in coproductions and similar arrangements with each other. Thus, the NFB and one or more provincial broadcasters often produce together or exchange material among themselves. Or a federal sponsor will provide significant funding for a project produced by a public institution. When such actions are added to the inherent constraints of the Canadian marketplace, private producers and distributors cannot hope to compete.

This task force adds its voice to many others in urging public institutions not to limit their use of private sector resources simply to the hiring of freelancers, but rather to contract out more production and distribution to private companies, and to acquire more privately-produced material. This would help to improve the financial stability and administrative expertise of private companies and in so doing would serve to consolidate the industrial base of the non-theatrical sector.

We must also recognize that in order to have a non-theatrical market that is as healthy as possible both financially and culturally - and that is not totally dominated by public institutions - we must develop a comprehensive, practical, yet cost effective program of support for independent producers and distributors.

Provincial Support Programs

For governments to get the maximum economic as well as cultural benefits from the film industry in their regions, **they must ensure that the needs of non-theatrical producers and distributors have a high profile as part of any film policies and programs.**

Several provinces already have development agencies for the film industry, providing varying kinds of support. Two provinces have signed federal-provincial ERDA agreements which deal with film and video. In some cases, these policies and programs apply to the non-theatrical industry; however, in several instances, non-theatrical producers and distributors are excluded.

All provinces should review existing ERDA agreements, film policies, and support programs to ensure that the needs of non-theatrical producers, distributors and users are taken into consideration so that they can fully and flexibly benefit from these initiatives. Similarly, for those provinces about to negotiate ERDA's or establish related programs or policies, the needs of the non-theatrical industry should be built into such initiatives from the initial stages of planning and conception.

Provincial Broadcasters and Media Agencies

Producers and distributors raised a number of concerns when discussing their relations with provincial media organizations.

Provincial broadcast authorities still produce substantial amounts of material in-house rather than contracting production out to local production companies.

Furthermore, when they acquire non-theatrical rights to privately-produced material they pay very little. The director of one provincial agency acknowledged quite openly that the fees paid for duplication rights for acquired films - unlimited copies for a period of five years - are extremely low. To paraphrase him, it is a terrific deal for his agency, a lousy deal for producers and distributors.

This situation is worsening. In one province the fee for limited video duplication rights used to be three times the 16mm price. The media buyer is now asking for unlimited rights but is offering only double the 16mm price. Similar reductions have occurred in other provinces as well. The rationale for such pricing was to compensate the distributor for the number of 16mm copies that would otherwise have been sold in the province. But distributors indicated that even at the higher fees previously offered, their revenue was nowhere near equivalent to the revenue from the number of prints they would have sold. Some distributors simply refuse to sell duplication rights at all, which is surely an unsatisfactory solution for all concerned.

Provincial agencies are becoming increasingly aggressive competitors, making it difficult for private distributors to flourish. They circulate their material within the province at little or no cost, and often market their products themselves in the other provinces, benefitting from their existing in-house staff to do the marketing and offering lower prices than those for private sector material.

In addition, signals from several of the provincial broadcasters are now available outside the provinces they were funded to serve, limiting the market for private material even more.

CBC Enterprises

CBC Enterprises has adopted an overall orientation of doing more of their marketing in-house, including sales of 16mm prints and cassettes to the educational market. With their vast amount of product and the prospect of a large, subsidized in-house operation to market it, **there is a real risk that they can seriously destabilize, if not totally dominate, the marketplace.**

CBC has become particularly active in marketing videocassettes to the home consumer market. There are certain instances where they have used material which was shot for broadcast and repackaged it in competition with existing private sector material. They then can use free TV advertising to promote the cassette as well as their in-house direct mail operation to market it. This constitutes unacceptable interference with the normal functioning of the market.

In its corporate plan, the CBC has established a goal of contracting out 50% of its production to private companies. They should establish a similar goal for their distribution of videocassettes and non-theatrical materials instead of building up an infrastructure in-house. At the very least, they should establish the principle that the CBC should only handle its own products and should not distribute non-CBC Canadian material or foreign material in ancillary markets.

Canada Council

The Canada Council plays an important role in supporting experimental, controversial, and personal filmmaking, as well as in the development of young filmmakers and the support of cooperatives. In 1986-1987, its funds for film support are $1.7 million of which $700,000 will be used to fund individual projects. Because of limited funds and a large number of excellent proposals, only 10% of film applications are accepted - a much lower rate than for other Canada Council programs.

Because other government programs have not supported low-budget features, documentaries and certain other types of films, the need to provide support for these projects has by default been dumped in the Council's lap. We expect that the recommendations outlined later in this report will in some cases provide support to films that would formerly have been dependent on the Canada Council. The Council will thus likely be left with more funds for those projects which are completely non-market-driven.

We also hope that the Council itself will be able to review the level of funding of its audiovisual support programs in light of the large number of deserving proposals that cannot be supported at present.

Government Sponsored Films

The Department of Supply and Services (DSS) indicates that **$11 million of federal sponsored production was contracted in 1985-1986, of which 95% was done by private production companies.** Approximately 15% was undertaken by companies outside of Ontario and Quebec.

DSS estimates that in addition to this activity, perhaps 110 people are employed in-house by federal departments in the production of audiovisual materials. The inventory of assets is estimated to be $15-20 million.

Provincially, a conservative estimate is that an additional $6 million in sponsored production takes place annually. While precise information is not available, the provinces indicate that the bulk of this activity is contracted to the private sector.

It should be noted that most of these sponsored films would not be part of the estimates given earlier in this report for the size of the non-theatrical industry. Only when sponsored films generate commercial revenue would they be included.

DSS uses the full range of distribution possibilities for the productions it supervises. Some are handled by private Canadian commercial distributors, some by the NFB free loan system, and some by distribution service companies with the booking fees subsidized in whole or in part by the sponsor. About 100-150 new products are produced annually, half on video, one quarter on film, and the rest in various audiovisual formats.

DSS stated that they were completely satisfied with the quality of production available in all regions of the country. They mentioned, however, that effectively reaching the target audience was still a problem in some cases.

Producers and distributors were generally quite positive about the federal sponsored film operation. Sponsored productions represent an important source of income for non-theatrical producers. While the level of production contracted to the regions was still quite low, producers felt that there had been an improvement over the last couple of years.

One problem area is the fact that it is increasingly common for sponsoring departments to use public broadcasters to produce films on their behalf as part of a coproduction arrangement. This practice serves to undermine the participation of private production and distribution companies.

National Film Board

Given the fact that the Government Film Commissioner, who is co-chairperson of this Task Force, is also the Chairman of the National Film Board, he has not participated in the formulation of this section dealing with the NFB, nor of the related recommendations. The other members of the task force fully concur that it would have been inappropriate for him to do so.

By far the dominant force in the non-theatrical industry over the years has been the NFB. It has been the major Canadian producer and distributor of non-theatrical material and has played an important role in developing innovative ways of using media and in equalizing accessibility to media throughout Canada.

There was little consensus in the comments we heard about the NFB. Some people felt the NFB should make all its films available at no cost; others that the NFB should close its library system and contract all films to private distributors. Some felt the NFB should concentrate exclusively on production; others that it should contract all production to the private sector. Some insisted the NFB should only produce films that could not be made in the commercial marketplace (though nobody could define precisely what that meant); others that the NFB should be more sensitive to market needs.

Many people felt the NFB defied generalization because it seemed to be in a perpetual state of transition; others asserted it was, on the contrary, in a perpetual state of inertia. Perhaps it was to be expected, therefore, that while some argued that the NFB should be dissolved completely, many others felt it must be preserved since no other organization could fulfil its role.

Taking all of the above into consideration, we feel the NFB must explore a number of new directions with respect to its basic mandate of production and distribution. In general, in undertaking its activities the NFB should make more effective use of private sector capabilities.

With respect to production, the NFB has provided substantial support to freelancers especially in the regions. The NFB should expand on this orientation by using private production companies to execute a significant proportion of its production activity. While the task force is not in a position to establish a precise target for how much activity should be produced by private companies, an appropriate level would be in the order of half of the NFB's production volume. This should be done in such a way as to ensure an equitable regional breakdown.

For its remaining production activity, the NFB should take every opportunity to co-produce with private production companies. The NFB should reduce or eliminate the co-productions it undertakes with other public institutions, including public broadcasters.

With respect to its commercial distribution practices, the NFB should invite private Canadian distribution companies to tender for the non-theatrical sale and rental of all NFB films. The NFB should only handle directly those films that are not picked up for distribution by these companies. For those films it does distribute commercially, the NFB should review its pricing policy in order not to undercut private distributors and destabilize the competitive environment of the Canadian non-theatrical industry.

The NFB should review the continued operation of its free loan library, bearing in mind that most users support its maintenance while many distributors felt it constituted unfair competition. In cases where the NFB retains free loan distribution rights for films co-produced with private companies, a portion of its financial involvement should be allocated to acquire such rights. Only the balance of its involvement should be recoverable from revenues.

III -RECOMMENDATIONS

The present level of expenditures for non-theatrical material is too low and the Canadian share of the market must be increased - 30% is simply not enough. In light of the inherent limitations of the Canadian non-theatrical market and the problems faced by producers, distributors and users, we are proposing a range of initiatives that will help to develop a Canadian non-theatrical industry that is both culturally vigorous and economically healthy. The objectives are:

- First and foremost, to ensure that more privately-produced Canadian non-theatrical material is available and that there is more money in the market in all regions of the country to acquire it.
- To help rationalize the relationship between the public and private sectors.
- To make more non-theatrical material available in both official languages.
- To increase the market for Canadian non-theatrical material outside of Canada.
- To ensure that piracy is controlled as much as possible and that Canadian producers and distributors get their fair share of revenues.
- To ensure that the concerns of the non-theatrical industry are fully considered whenever government policies or programs are being developed relating to film, video and television.

In some cases, we recommend creating support programs for the non-theatrical industry that are similar to programs that already exist for other sectors of the industry. In other cases, we are recommending unique programs that are designed specifically for non-theatrical needs.

Recommendation 1

We propose a rebate to users and purchasers to encourage them to increase their purchase of Canadian non-theatrical material and duplication rights.

This rebate program would apply to school boards and universities, to public libraries, to Canadian-owned and controlled companies, to Canadian-owned and controlled videocassette retailers, and to other Canadian institutions and organizations. It would not apply to individuals.

Users, including educational broadcasters, would be eligible for a rebate only when they purchase independently-produced material from a private Canadian distributor. They could also get a rebate if they commit to purchase prior to production.

In order to ensure that federal support does not lead to a reduction in existing funding levels, a minimum funding threshold would need to be established. All major buyers would be invited to provide an audited statement of their purchases for the previous three years. Using these figures to establish a base amount, if they spent the same amount on Canadian non-theatrical material, they would be eligible for a small rebate to be applied to their next purchase of a Canadian production. If they used money previously spent on non-Canadian material to increase their Canadian purchases, they would be eligible for a larger rebate. If they increased their total budget above previous levels and used the increase for Canadian material, the rebate would increase again.

With respect to use of this rebate by education, we expect that provincial authorities will react positively to such a program since it in no way infringes on their jurisdiction. When educational institutions want to take advantage of this rebate program, they will continue to have complete control over what they buy, as long as it is Canadian material. The province will not have to find new money to match federal funds, since the threshold figure will be based on existing budgets. Finally, if an institution preferred not to take advantage of this rebate program but instead to reduce its budget for Canadian material, it would be free to do so. We hope, however, that this program will provide an incentive to increase Canadian purchases.

The money available for the rebate program would be allocated on a provincial basis. Depending on the rate of use, at a given point in the year funds might be reallocated within a region. At a later point in the year, they might be reallocated between regions. Unspent funds would be used in future years. An appropriate amount would be allocated for non-theatrical users in the Yukon and Northwest Territories.

The provincial allocations would take into account such factors as population, existing acquisition budgets and provincial support programs. A possible problem is that institutions which already have substantial acquisition budgets will be eligible for more support, while chronically disadvantaged institutions will not. Therefore, one may want to consider establishing a maximum amount per institution as well as giving higher rebate levels to institutions whose base budgets are lower.

We are aware that the details of a rebate program such as this must be carefully formulated to make sure it respects GATT. **We must emphasize that this rebate program is as important to the non-theatrical industry as Canadian content quotas are to Canadian broadcasting.** It would be a serious blow to the non-theatrical industry if any problems are allowed to interfere with the implementation of this program. We are convinced that this rebate scheme is compatible with GATT and are confident that acceptable wording and guidelines can be worked out.

Recommendation 2

We propose the creation of a production fund, similar to those established for feature films and broadcast productions, which would provide investment funding for Canadian non-theatrical projects.

Canadian-owned and controlled private sector production companies or production cooperatives would be eligible. The production would have to be certifiable as Canadian according to CRTC or CCA requirements. A production could be in any of the following formats: 16mm, video, slides with audio cassette, filmstrip with audio cassette, videodiscs, computer courseware which was part of a package with material in one of the other formats.

The maximum amount of investment from the non-theatrical production fund would be 49%. The exact level of funding would vary from project to project and take into consideration the following factors: content, size of the budget, size of the commercial market, distributor participation, demonstrated user interest, regional and linguistic factors, level of provincial funding and other federal funding, export potential, track record of the producers. In arriving at its decision on the level of funding, the non-theatrical production fund would ensure input from competent regional representatives and users.

Funding would be available for production, for script and project development and for versioning or adapting new or existing films. We encourage the producer to include in the budget, where appropriate, an amount to make a television adaptation of the non-theatrical film (not vice versa) as well as an amount for a language version where there is sufficient distribution potential.

There would be provincial and regional allocations in this proposed production fund similar to those outlined for the rebate program. In general, the fund would not support films designed exclusively for a specific region. Films should be of national interest, although they should reflect regional concerns and use regional talent to the maximum extent for both production and distribution. Productions could be in English, French or a native language.

Funding could also be solicited from other federal investment programs, where applicable. However, the combined level of funding from the non-theatrical production fund and other such federal funding could not exceed 49%.

Investment from private Canadian investors, producer's risk capital and approved deferrals would be recovered in first position. The non-theatrical production fund and other federal or provincial government participation would recover in second position. Any participation by a public body must be to the advantage of the private producer and designed to encourage participation by private investors.

The preference of the task force would have been to require an advance or guarantee from a Canadian non-theatrical distributor or a pre-sale to a user in order to trigger the fund. However, most users and distributors indicated they would not be prepared to make a pre-production commitment since the budgets available in the non-theatrical market do not make such a condition practical.

Instead, we recommend requiring a market plan from a Canadian distributor, including a description of the kind and amount of promotion and the number of preview prints. The distributor would also sign a commitment to distribute the project if it respects the proposal. Reaction from target users would also be required.

In order to encourage producers to try to secure advances and guarantees from distributors wherever possible, the fund will match such advances in addition to its basic investment, to a maximum of 60% of the total budget.

A fully sponsored film would not be eligible for support. A privately-produced film in which a sponsor has invested less than 50% or agreed to buy prints in advance would be eligible, but the production company would have to hold the copyright. The NFB or a provincial broadcaster could co-produce with the private production company, providing the private producer controlled 50% or more of the project; the provincial broadcaster could not control distribution rights outside the educational market within its jurisdiction.

ATEC has proposed that when their members, alone or in concert, act as executive producer on projects that are then commissioned to freelancers, such projects should have access to the production fund. After due consideration, we have rejected this proposal. The purpose of this non-theatrical support program is to support the creative and financial development of private non-theatrical producers and to counter the increased competition from public agencies and groups of agencies.

We do, however, recognize that provincial broadcasters often work closely with independent producers and production staff and acquire a certain number of private productions. Therefore, under the limited conditions outlined above, private productions with the involvement of provincial broadcasters could have access to the production fund.

Both Telefilm and the Ontario Film Development Corporation have created programs that provide lines of credit and secured loans to film companies. It is still too early to determine how these programs will work and what their impact will be. The situation should be monitored and consideration should be given to adding similar programs for non-theatrical projects at a later date.

Recommendation 3

We propose the establishment of a marketing, promotion and advertising program for Canadian non-theatrical films and videos similar to the program that now exists for feature films and broadcast productions.

Advances would be provided to Canadian-owned and controlled distribution companies and distribution cooperatives for up to 50% of the cost of brochures, support material, preview prints and related costs, test marketing, French, English and native language versions, attendance at markets. Both domestic and international activities could be considered.

Museums, cinémathèques and similar exhibitors would also be eligible for funds to organize and advertise screenings of Canadian non-theatrical films. Funds would also be provided to special events of national scope designed to promote the use of Canadian non-theatrical material.

Recommendation 4

We propose that FORMAT be expanded and enhanced to respond more effectively to the non-theatrical industry's needs.

The database should include all non-theatrical films and videos available in Canada. In presenting and listing the information, it should give precedence to Canadian-produced titles. The system should be made on-line so that any user with a PC and a modem could plug into it at reasonable cost.

In addition to Canadian films being identified as to country of origin, they should also be identified as to region of origin according to the headquarters of the principal production company.

It is important to ensure that FORMAT is as complete, up-to-date, and timely as possible. Therefore, in collaboration with industry associations, the National Library, Public Archives and other interested parties, FORMAT should work to establish a systematic reporting mechanism so that all films available in Canada are entered into FORMAT as soon as they become available rather than at a later date.

A study should be undertaken to determine the best way to integrate qualitative information into FORMAT, including such things as information on user needs, critical reviews, awards and prizes, and other evaluative data.

The NFB should continue to cover the cost of FORMAT's basic operations. Additional funding for the expansion and enhancements recommended above should be provided to the NFB as an earmarked item on an annual basis.

For the time being, FORMAT should remain as part of the NFB. The Department of Communications is undertaking a study of the bilbiographic and statistical information requirements of a number of government agencies and private organizations. As part of this study, it should be determined whether the NFB is the most appropriate permanent location for FORMAT.

Recommendation 5

Statistics Canada should review the information it currently gathers on the film and video industry to ensure that the questions and reports are adapted to the needs and interests of the non-theatrical industry.

Information should also be compiled and reported on Canadian films certified under the Beirut Agreement and on films imported into Canada under this agreement.

Other federal and provincial programs, such as the Canadian Audiovisual Certification Office and provincial film support programs, should ensure that they gather information on non-theatrical products and activities and report this information in a clear and timely manner.

Recommendation 6

All provinces should review existing ERDA agreements, film policies, and support programs to ensure that the needs of non-theatrical producers, distributors and users are taken into consideration so that they can fully and flexibly benefit from these initiatives. Similarly, for those provinces about to negotiate ERDA's or establish related programs or policies, the needs of the non-theatrical industry should be built into such initiatives from the initial stages of planning and conception.

Recommendation 7

CBC Enterprises should not repackage broadcast material which will be marketed in competition with existing private sector material.

They should reduce their in-house distribution capacity and use private distribution companies to handle a minimum of 50% of their videocassettes and non-theatrical materials.

CBC Enterprises should not distribute non-CBC Canadian material or foreign material in ancillary markets.

Recommendation 8

The Canada Council should review the level of funding of its audiovisual support programs and should consider increasing their allocations.

Recommendation 9

DSS should discontinue the practice of co-productions between sponsoring departments and public broadcasters.

DSS should make every possible effort to reduce the amount of material that continues to be produced in-house by government departments. In-house production units should be phased out. All films which are meant to respect professional standards and are intended for distribution outside the department should be produced and distributed by private companies.

Recommendation 10

The NFB should use private production companies to execute in the order of half of its production volume. This should be done while ensuring equitable regional representation.

Of the remaining production activity, the NFB should take every opportunity to co-produce with private production companies. The NFB should reduce or eliminate the co-productions it undertakes with other public institutions, including public broadcasters.

Private Canadian distribution companies should be invited to tender for the distribution of all NFB films. The NFB should only distribute in-house those films that are not picked up for distribution by these companies. The NFB should review its pricing policies in order not to undercut private distributors.

In consultation with the proposed Non-Theatrical Industry Advisory Council (see recommendation 14), the NFB should review the operation of its free loan library.

Recommendation 11

We propose that a number of federal programs and regulations be modified to ensure they respond more effectively to the needs of the non-theatrical industry.

Recommendation 11a

The CRTC should provide a 150% Canadian content credit for films which are eligible for funding under the proposed support programs.

Recommendation 11b

The Capital Cost Allowance should be increased to 150% for films which are eligible for funding under the proposed support programs. Investors should be able to claim the full amount in the first year.

Recommendation 11c

Canadian corporations which use private production companies to produce films which are eligible for funding under the proposed support programs, should receive a tax credit of 150%.

Recommendation 11d

At present, only film and video duplicating facilities are eligible for benefits under DRIE programs. Film production is not considered a manufacturing activity for the purposes of DRIE.

We propose that DRIE guidelines be revised to allow film production and distribution companies to be eligible for support.

Recommendation 11e

As the National Film and Video Policy recognized in 1984, it is difficult for Canadian film distributors and export agents to make effective use of the Program for Export Market Development.

We propose that PEMD guidelines be revised to permit all Canadian film companies marketing Canadian products abroad to be able to make greater use of this program.

Recommendation 11f

Preview materials being held by Canadian distribution companies for the use of prospective customers should be federal sales tax exempt.

Recommendation 12

In the report of the sub-committee on the revision of Copyright, recommendation 90 reads as follows:

> The revised law should provide an exception to permit teachers and students, in the normal course of teaching activities to:
>
> a) perform a work in public
>
> b) transmit and re-transmit a work within the confines of a single educational institution.

This recommendation does not relflect the intent of the documents "From Gutenberg to Telidon" and "A Charter of Rights for Creators", nor is it in the best interests of non-theatrical producers and distributors.

We propose that the wording be changed as follows:

The revised law should provide a limited exception to permit teachers and students, in the normal course of teaching activities, to perform a literary work in public.

Part (b) should be dropped entirely. Most distribution contracts clearly define what constitutes the educational institution. Since only authorized works could be used within an institution, part (b) is redundant. Furthermore, we do not feel the government should try to act as referee between the distributor and the institution.

We also propose that the government support a high-profile public information campaign to sensitize the public to the importance of copyright, the meaning of intellectual property, and the need to respect the law on this matter.

The federal government should also commission a feasibility study to determine whether some kind of clearinghouse or payment for public use can be established for non-theatrical material. This would reduce unauthorized use by making it easier for users to acquire rights and ensure that the copyright holder is fairly compensated.

Recommendation 13

It is vital to increase the media literacy of teachers, librarians, trainers and other non-theatrical users and to improve the ability of audiovisual coordinators to manage their budgets and media collections.

The federal government should therefore propose to the provinces the creation of a joint federal-provincial initiative to develop the necessary programs at the local, provincial and national level, designed to improve the use of audiovisual materials in education and other non-theatrical markets. Such programs should make full use of the training resources available from the Department of Employment and Immigration.

Recommendation 14

We propose the creation of a Non-Theatrical Film Industry Advisory Council.

The purpose of this Council would be to represent the interests of the non-theatrical industry, to ensure effective communications with federal and provincial governments on the industry's behalf, to monitor the copyright situation, and to inform sponsors and corporations about how they can use non-theatrical films effectively as part of their activities.

The Council would be made up of representatives from all sectors of the independent industry - production, distribution and users. It would reflect the regions and would work closely with organizations such as the Canadian Learning Materials Centre, the Council of Ministers of Education, AMTEC, and other industry associations.

The Council will be consulted at least twice a year to advise on the policies and administrative procedures relating to the proposed support programs.

Recommendation 15

The programs proposed in this report should continue for a minimum of 5 years in order to ensure that the industry can plan effectively and make the most constructive use of them. An evaluation should take place after 3 years to determine if these programs need to be modified and if they should continue beyond 5 years.

Recommendation 16

An Intergovernmental Steering Committee should be set up to analyze these recommendations and establish an implementation plan. The programs should be operational by April 1, 1987.

Recommendation 17

These programs should be implemented as an integrated whole in accordance with the guidelines and conditions outlined in our recommendations. They should be administered in close collaboration with other federal programs of support to the film industry to ensure coherence over the full range of film and video activity.

IV - FINANCIAL CONSIDERATIONS

It would be counterproductive to increase the funds in the market through a rebate program if there were not a sufficient number of new Canadian films available to buy. Similarly, there would be no sense in funding production unless the market had the funds to acquire them.

Therefore, the rebate program and the production fund should be administered in as flexible a manner as possible to ensure that the balance between the two programs can be adjusted as necessary.

Our objective is to ensure that, of the 2,500 titles put on the market each year, at least 10% are privately-produced by Canadian independent producers. At an average cost of $60,000 per title and assuming investment from the fund at an average level of 40%, this would require $6,000,000 per year.

We estimate that present expenditures for privately-produced Canadian non-theatrical material are about $5 million (i.e. 40% of the $13 million for all Canadian material). As the rebate program starts to have an impact, money now spent on Canadian films from public sources and on foreign films will be redirected to increase this amount, and it is also expected that overall audiovisual budgets will also increase.

The amount of funds needed for the rebate program will depend on the various rebate levels established. We estimate that approximately $6.5 million per year will be needed based on an average rebate that will match the increased amount likely to be spent on privately-produced material.

We expect the production funding will need to be higher in the initial years in order to ensure an adequate supply of appropriate Canadian non-theatrical material. As more material becomes available on the market, the production funding could be reduced and the rebate fund increased accordingly.

Other recommendations, such as the support for marketing and promotion, expansion of FORMAT, support for training in media literacy, and support of the Non-Theatrical Film Industry Council would also require funding.

We therefore recommend that a total amount of $15 million be allocated to support programs for the non-theatrical industry. The balance between the market rebate and production funding, and the exact funding levels for the other initiatives would be determined each year according to the changing needs and priorities of the industry.

The total level of funding we are recommending is very modest in comparison with support programs for other sectors of the film industry. It will, however, help ensure that the non-theatrical sector can prosper in all regions of the country and that producers and distributors of non-theatrical projects will no longer be at a disadvantage.

V - PROVINCIAL CONSULTATIONS

The Task Force has met with the Deputy Ministers or Assistant Deputy Ministers responsible for culture in almost all the provinces. Our proposals have been discussed with them and their comments have been taken into consideration in the preparation of our final report.

Their reaction has been extremely positive. They all reiterated the importance of the non-theatrical industry as part of the overall film activity in their provinces, given that regional filmmaking often has strong non-theatrical roots. They strongly endorsed the creation of a federal program in support of the industry.

VI - SELECTED BIBLIOGRAPHY

The Task Force met with producers, distributors, users and government officials across the country. Meetings took place in the following cities: Victoria, Vancouver, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montreal, Fredericton, Halifax, Charlottetown, St. John's.

This bibliography lists the written briefs and presentations we received as well as a small number of reports dealing specifically with non-theatrical concerns. It does not attempt to provide an exhaustive list of reports, documents and books on the film industry in general, nor does it list documents already cited in other recent task force reports.

Briefs and Presentations

Alberta Motion Picture Development Corporation

Allscreen Productions Inc., Vancouver

AMTEC - Association for Media Technology in Education in Canada

Andro-Media Marketing Ltd., Toronto

Association des producteurs de films et de vidéo du Québec

Association québécoise des distributeurs et exportateurs de films de télévision et de vidéo

Christine Boulby, Grierson Seminar '86

Calgary Board of Education, Instructional Media Department, Media Services Group

Canadian Film and Television Association

Canadian Film Institute

Canadian Filmmakers Distribution Centre, Toronto

Canadian Independent Film Caucus

Canadian Learning Materials Centre

Edmonton Learner Centre

Edmonton Public Schools, Learning Resources Services

Grey County Board of Education

Thomas Howe Associates Ltd., Vancouver

Knowledge Network, Access Network and Radio-Québec

Magic Lantern Film Distributors Ltd. Oakville, Ontario

Manitoba Educational Television

Mirus Communications Inc., Brampton, Ontario

National Film Board of Canada

University of Waterloo - Audiovisual Centre

Utlas International Canada

Western Canada Film and Videotape Showcase Committee

Winnipeg School Division No. 1 - Teachers Library and Resource Centre

Reports and Articles

Big World Small Format - A Study of the Use and Distribution of 16mm Film, Tape and A-V Materials, Secretary of State, June 1977

Canadian Cinema - A Solid Base - Report of the Film Industry Task Force, November 1985

"Educating the new video generation" - Toronto Star, May 4, 1986

EMPDAC - Survey of Canadian Educational Material Sales, 1983, 1984, 1985

Government Sponsored Media Programs and Distribution of Non-Theatrical Media in Canada - A study by Liz Avison for the Department of Supply and Services, 1985

"There's No Place Like Home" - American Film, June 1986

Western Canadian Film and Video Showcase Study - a study by George Christoff and Albert Karvonen for the Alberta Motion Picture Development Corporation, 1985

L'AUTRE INDUSTRIE DU FILM

Rapport du Groupe de travail sur l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma

Août 1986

Gouvernement du Canada / Government of Canada

Canada

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

ISBN 0-7722-0118-8

Non-Theatrical Film Industry Working Group
Groupe de travail sur le film non destiné aux salles de cinéma

Co-chairpersons
Co-présidence

Merit Jensen
Winnipeg Film group

François N. Macerola
National Film Board
of Canada
Office national du film
du Canada

Members
Membres

Aimée Danis
Les Productions
du Verseau Inc.

Carl Green
Canadian Filmmakers
Distribution West

Bernie Hart
Media Services,
Nova Scotia
Department of
Education

Les Modolo
Marlin Motion Pictures

Le 25 août 1986

L'Honorable Flora Macdonald
Ministre des Communications
Édifice Journal Nord
300 rue Slater, 20e étage
Ottawa, Ontario
K1 0C8

Madame la ministre,

Le Groupe de travail sur le film non destiné aux salles de cinéma a été formé le 26 mai 1986. Malgré un échéancier très court, le Groupe de travail a réussi à compléter son travail dans les délais prévus. À titre de co-présidents, nous avons l'honneur de vous soumettre le présent rapport.

Merit Jensen

François N. Macerola

P.O. Box / C.P. 6100
Station / Succursale A
Montréal, Québec H3C 3H5

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉFACE i

SOMMAIRE DES RÉSULTATS iv

I - DÉFINITION DE L'INDUSTRIE DU FILM NON DESTINÉ AUX SALLES DE CINÉMA 1
Introduction 1
Taille du marché 3
Production 5
Le secteur de l'éducation 6
Distribution 9
La difficile transition vers la vidéo 12
Droits d'auteurs 14

II - LA CO-EXISTENCE DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR PRIVÉ 17
Introduction 17
Programmes d'aide provinciaux 19
Les télédiffuseurs provinciaux et les organismes audiovisuels 19
Les Entreprises Radio-Canada 20
Le Conseil des arts 21
Les films commandités par le gouvernement 21
L'Office national du film 22

III- RECOMMANDATIONS 25

IV - CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES 37

V - LES CONSULTATIONS PROVINCIALES 39

VI - BIBLIOGRAPHIE CHOISIE 40

PRÉFACE

Ce rapport identifie les obstacles majeurs à la santé économique et culturelle de l'industrie canadienne du film et de la vidéo non destinés aux salles de cinéma et présente un cadre d'action pour régler les principaux problèmes.

Bien que les émissions de télévision et les longs métrages de fiction bénéficient de plusieurs programmes de soutien, il en existe fort peu pour répondre aux besoins spécifiques de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. En général, ce secteur est négligé, voire ignoré, lors de l'élaboration des politiques gouvernementales et de la mise sur pied des programmes qui s'ensuivent.

Il représente, en quelque sorte, l'incola du domaine du film, se définissant par la négative et se trouvant habituellement écrasé par ses frères médias plus visibles et plus prestigieux. Nous espérons que ce rapport réussira à attirer l'attention sur l'importance de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma et sur l'urgence de créer des politiques et des programmes d'aide afin d'assurer sa survie et son développement à long terme.

Il y a eu, dans le passé, plusieurs études sur l'industrie du film. Par conséquent il n'était pas nécessaire d'entreprendre une vaste recherche originale et il n'aurait pas été possible non plus de le faire dans le cadre de notre mandat. Nous avons plutôt analysé l'ensemble des documents disponibles et nous avons consulté un grand nombre de personnes oeuvrant dans tous les secteurs de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

En un peu plus de deux mois nous avons rencontré des centaines de producteurs, de distributeurs, d'usagers et de fonctionnaires gouvernementaux, de Victoria en Colombie Britannique à Saint-Jean, Terre-Neuve. Nous avons, bien sûr, entendu de nombreux points de vue différents. Toutefois, soulignons ici un thème qui a été mentionné de façon constante tout au long de nos consultations: l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma est en péril.

Bien que relativement inconnue, l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma n'en n'est pas pour autant invisible. L'auditoire cumulatif pour les documents non destinés aux salles de cinéma est énorme et le marché principal de ce secteur - nos enfants dans les classes, de la maternelle à l'université - est peut-être le plus important de tous les marchés audiovisuels.

Néanmoins, bien que le problème du contenu canadien sur nos écrans de télévision et dans nos cinémas ait été une source de grande préoccupation, on a très peu fait pour pallier à l'insuffisance de contenu canadien là où nos valeurs fondamentales se forment et se développent, c'est-à-dire dans la classe et dans d'autres secteurs du marché du film non destiné aux salles de cinéma.

Les activités de ce secteur industriel représentent également des ramifications économiques importantes. La plupart des producteurs de films, ceux de l'extérieur de Toronto et de Montréal en particulier, dépendent pour leur survie de toute une gamme de productions. En effet, ils produisent pour la télévision et peuvent même à l'occasion produire un long métrage de fiction; mais ils comptent souvent sur des projets de film non destinés aux salles de cinéma pour assurer un volume continu de production et pour maintenir leur stabilité financière. Si les besoins du secteur du film non destiné aux salles de cinéma continuent d'être ignorés, le gouvernement ne pourra jamais espérer disposer d'une politique canadienne du film qui soit vraiment complète et cohérente.

Dans l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma, comme dans la plupart des autres secteurs des arts au Canada, il y a une participation mixte des agences gouvernementales et du secteur privé. C'est une relation complexe et souvent difficile. Nos recommandations visent à assurer une collaboration plus efficace entre ces partenaires afin d'obtenir un meilleur équilibre aux niveaux de la création, des finances, de l'administration et de l'entrepreneurship.

Bien que nous formulions plusieurs recommandations, la condition sine qua non pour la survie de cette industrie est **la nécessité d'accroître le marché pour les productions canadiennes.** C'est l'orientation fondamentale de notre rapport. Le coût est minime, lorsqu'on le compare aux programmes d'aide disponibles aux autres secteurs de l'industrie. Pourtant, les avantages possibles qu'on peut en retirer aux plans culturel et économique sont énormes.

Nous avons été particulièrement impressionnés par le nombre et la qualité des mémoires et des soumissions que nous avons reçus de tous les coins du pays, de la part d'associations, d'institutions, d'entreprises et de particuliers oeuvrant au sein de cette industrie. Nous voulons remercier tous ceux qui nous ont fait parvenir leurs opinions. Leur contribution à notre travail a été très précieuse.

En tant que co-présidents, nous voulons remercier sincèrement les autres membres de notre Groupe de travail: Aimée Danis, Cari Green, Bernie Hart et Les Modolo. Leur participation à ce projet a été soutenue et nous nous estimons extrêmement chanceux d'avoir pu bénéficier de leur expérience et de leur travail. Nous voulons également remercier Bill Litwack, secrétaire du Groupe de travail, qui s'est acquitté avec bonne humeur de ses tâches d'organisateur, de coordonnateur des voyages et de rédacteur principal, de même que Suzanne Ratelle pour l'efficacité de son appui technique.

En 1977, le Secrétaire d'État a publié un rapport intitulé: "Petits formats deviennent grands - Étude sur la distribution et l'utilisation des films de 16 mm, des enregistrements et des documents audiovisuels". Il s'agit d'une longue et minutieuse analyse du marché du film non destiné aux salles de cinéma à cette époque. Dans l'introduction du rapport, l'auteur écrit:

> Après avoir annoncé, le 2 août 1976, la réalisation de cette étude, j'ai reçu de nombreuses lettres; l'une d'entre elles, qui m'a particulièrement frappé, disait: "Il y a belle lurette que l'on a tari le sujet ! Ce qu'il faut maintenant, c'est agir et si le gouvernement n'a pas vraiment le désir ou le courage de le faire, qu'il le dise franchement."

Le fait même que ce Groupe de travail ait été formé nous assure du désir et du courage du gouvernement.

Merit Jensen
co-présidente

François N. Macerola
co-président

SOMMAIRE DES RÉSULTATS

1. Le marché total du film non destiné aux salles de cinéma au Canada se situait entre 25 $ millions et 33 $ millions en 1985.

2. La part de la production canadienne se situait entre 30% et 40% ou entre 7,5 $ millions et 13 $ millions.

3. 60% de la production était achetée auprès d'organismes publics, provinciaux ou fédéraux; 40% était achetée auprès de distributeurs du secteur privé.

4. Les organismes provinciaux de télédiffusion produisent 12 $ millions supplémentaires de productions non destinées aux salles de cinéma.

5. On estime que l'ensemble des productions disponibles dans le marché canadien se situent entre 45 000 et 65 000 titres. Environ 2 500 nouveaux titres s'ajoutent chaque année.

6. Il est particulièrement exceptionnel qu'un film canadien non destiné aux salles de cinéma récupère ses coûts de production dans le marché canadien du film non destiné aux salles de cinéma.

7. Les producteurs canadiens produisent moins de films sur des sujets véritablement canadiens et plus de films conçus pour plaire au marché américain.

8. La plupart des entreprises de production doivent compter sur un mélange éclectique de productions afin de survivre: des films pour des nouveaux marchés tels que le secteur de l'industrie et du commerce ou celui de la santé, les films commandités, les commerciaux et, à l'occasion, des émissions de télévision ou des longs métrages de fiction.

9. Il est difficile d'intéresser les investisseurs privés aux productions non destinées aux salles de cinéma et peu de projets se prévalent de la DPA (déduction pour amortissement).

10. La production de films non destinés aux salles de cinéma génère de l'emploi et des activités économiques significatives. En Colombie Britannique, par exemple, les projets de films non destinés aux salles de cinéma représentaient 70% de l'activité de production canadienne réalisée dans cette province.

11. Les budgets d'acquisition de documents audiovisuels éducatifs stagnent et décroissent depuis les derniers dix ans. Le secteur de l'éducation représente maintenant environ 65% du marché des films non destinés aux salles de cinéma.

12. Les acheteurs du secteur de l'éducation préfèrent acquérir des productions canadiennes lorsqu'elles sont disponibles, si la qualité est acceptable et si elles sont appropriées à leurs besoins.

13. Étant donné la petite taille et la fragmentation du marché, aucun producteur privé ne peut se permettre de produire des films conçus principalement pour les fins du marché éducatif canadien.

14. Il existe un très grand besoin pour un système global d'information qui soit en mesure de cataloguer toutes les productions non destinées aux salles de cinéma qui sont disponibles au Canada et de préciser l'endroit où se les procurer.

15. Il y a nécessité d'améliorer la formation des enseignants, des coordonnateurs audiovisuels et des cinémathécaires sur la façon appropriée d'utiliser les médias dans leur travail.

16. Le secteur de la distribution des films non destinés aux salles de cinéma est largement contrôlé et détenu par des canadiens. Les entreprises canadiennes distribuent des productions canadiennes et étrangères et engendrent au moins 80% des revenus totaux.

17. Les ventes de vidéocassettes dans le marché des films non destinés aux salles de cinéma s'accroissent rapidement. Elles représentent maintenant 42% des ventes et on s'attend à ce qu'elles prédominent d'ici 1990.

18. On ne peut encore préciser le nombre de copies supplémentaires des produits traditionnels du secteur du film non destiné aux salles de cinéma qu'on pourrait vendre sur cassette, même si on réduisait le prix de ces cassettes au niveau des prix en vigueur pour la vidéo domestique. Plusieurs expériences de mise en marché sont présentement en cours.

19. Plusieurs utilisateurs ne respectent pas les droits d'auteur; le piratage est fort répandu de même que la reproduction non autorisée à partir de signaux d'antenne.

20. Les producteurs publics et les télédiffuseurs éducatifs provinciaux représentent les principaux fournisseurs de productions canadiennes. Par contre, les utilisateurs ont fait remarquer qu'ils ne veulent pas dépendre uniquement de ces sources. Ils veulent avoir accès à une plus grande quantité de films et de vidéos produits par le secteur indépendant.

21. Les organismes publics offrent une concurrence de plus en plus agressive. Leurs actions parviennent souvent à déstabiliser le marché pour les producteurs et les distributeurs indépendants.

22. Les politiques de film des provinces, les programmes d'aide et les accords EDER ne prennent pas toujours en considération les besoins de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

23. Les télédiffuseurs provinciaux et les agences audiovisuelles paient des prix très bas quand elles acquièrent des productions non destinées aux salles de cinéma. De plus, leurs propres activités de mise en marché et le fait que leurs signaux sont souvent disponibles dans d'autres provinces restreignent encore davantage le marché pour les productions du secteur privé.

24. Les Entreprises Radio-Canada distribuent maintenant elles-mêmes la plupart de leurs copies 16 mm et de leurs vidéocassettes dans le marché du film non destiné aux salles de cinéma.

25. Les Entreprises Radio-Canada sont également très actives dans la commercialisation des vidéocassettes dans le marché de la vidéo domestique. Dans certains cas, elles se sont servi de séquences déjà diffusées et en ont tiré de nouvelles productions sur vidéocassettes, concurrençant ainsi les documents existants du secteur privé.

26. Le Conseil des Arts joue un rôle important en venant en aide à la réalisation de films personnels, controversés et expérimentaux.

27. Le MAS a donné à contrat une somme de 11 $ millions de dollars d'activités audiovisuelles commanditées par le gouvernement fédéral en 1985-1986. Environ 15% des activités ont été réalisées dans les régions. Un volume important d'activités, par contre, est encore réalisé par les ministères eux-mêmes.

28. Depuis plusieurs années, l'ONF représente la force dominante de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. Il y avait peu de consensus au niveau des attitudes à l'égard de l'ONF à travers le pays.

29. L'ONF pourrait jouer un rôle très positif s'il avait davantage recours aux entreprises de production et de distribution du secteur privé.

I - LA DÉFINITION DE L'INDUSTRIE DU FILM NON DESTINÉ AUX SALLES DE CINÉMA

Introduction

Tout le monde sait ce qu'est l'industrie du long métrage de fiction: on va au cinéma du coin, on achète son billet et peut-être aussi du maïs soufflé, et on s'assoie pour regarder le film. La télévision fait encore davantage partie de nos activités quotidiennes et le public exige de plus en plus une grande diversité de services - les télédiffuseurs publics comme Radio-Canada, TVO, Radio-Québec et PBS; les réseaux commerciaux privés et les stations indépendantes; les services du câble et du convertisseur. C'est l'industrie du "show business" et tout cela monopolise notre temps de loisir.

Par ailleurs, si l'on fait exception des professionnels des médias, le grand public n'a probablement qu'une vague idée de ce qu'est le film ou la vidéo non destiné aux salles de cinéma. Pourtant, les productions destinées à ce marché sont tout aussi répandues que celles des autres médias.

Lorsque votre enfant assiste à une projection de films ou de diapositives dans sa classe, cela fait partie de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. Lorsque vous utilisez des documents audiovisuels dans votre entreprise ou dans votre usine à des fins de formation, lorsque vous empruntez un film ou une cassette à votre cinémathèque publique de quartier, lorsque le personnel médical utilise des documents audiovisuels dans un hôpital, lorsqu'un ministère du gouvernement ou une entreprise commandite un film, lorsqu'on vous présente une vidéocassette sur les nouveaux modèles d'automobile chez un concessionnaire, lorsque votre musée organise un visionnement public ou lorsque votre association de canotage présente une projection pour ses membres, tout cela fait partie de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

En général, ce secteur utilise les mêmes techniques de production que le reste de l'industrie du film et de la télévision. Ce qui le caractérise, ce n'est pas une technologie différente, mais l'orientation de son marché. L'industrie du film non destiné aux salles de cinéma consiste en des films, des vidéocassettes et d'autres produits audiovisuels, souvent commandités par les gouvernements, les organismes éducatifs ou les entreprises, et conçus principalement pour les secteurs de l'éducation, de l'industrie et du commerce, de la santé et des services sociaux, des groupes communautaires, des institutions et des autres groupes d'intérêts particuliers.

Les produits non destinés aux salles de cinéma comprennent les documents conçus pour les programmes scolaires, les documents d'enrichissement, les documents pour la formation et les relations publiques, les produits commerciaux, de même que les projets plus personnels et expérimentaux. Ces documents peuvent prendre la forme de films 16 mm, de vidéos ¾" ou ½", de films fixes, d'ensembles de diapositives, de vidéodisques ou de documents informatiques éducatifs.

Il y a un chevauchement considérable entre les marchés. Les produits non destinés aux salles de cinéma sont souvent distribués à la télévision et doivent concurrencer tous les autres produits destinés à la télévision pour obtenir du temps d'antenne. Par contre, les produits originalement réalisés pour la télévision et le cinéma sont souvent distribués auprès des écoles et des groupes communautaires.

On peut tenter de simplifier la définition d'un domaine qui défie toute définition précise: **l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma consiste en une programmation spécialisée destinée à des auditoires spécifiques.**

On trouve peu de documentation fiable sur ce secteur de l'industrie. Les rapports de Statistique Canada sont conçus pour les secteurs de la télévision et des salles de cinéma; il semble que Statistiques Canada n'enquête pas de façon adéquate auprès des producteurs et des distributeurs de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma et que les questionnaires utilisés ne soient pas appropriés aux besoins de ce secteur de l'industrie. Il en résulte une information superficielle qui est généralement difficile à utiliser et à interpréter.

Le seul rapport statistique permanent conçu spécifiquement pour l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma est celui d'EMPDAC (Association des producteurs et distributeurs des médias d'éducation du Canada). Bien que ce rapport soit utile, il ne fait état que des données recueillies auprès des membres de cette association et il présente également des problèmes au niveau de la cueillette des données.

Il y a d'autres sources ad hoc d'information: un rapport commandé par le ministère des Approvisionnements et Services en 1985, un rapport commandé par l'Alberta Motion Picture Development Corporation en 1985, l'étude de 1977 à laquelle on a fait référence dans la Préface, et d'autres.

En général, toutefois, l'information statistique sur l'industrie est insuffisante, incohérente, incomplète ou tout simplement inexistante. Pour arriver aux chiffres utilisés dans notre rapport, nous avons essayé, quant il était possible, d'utiliser deux sources ou plus; nos chiffres ne sont qu'une estimation.

Taille du marché

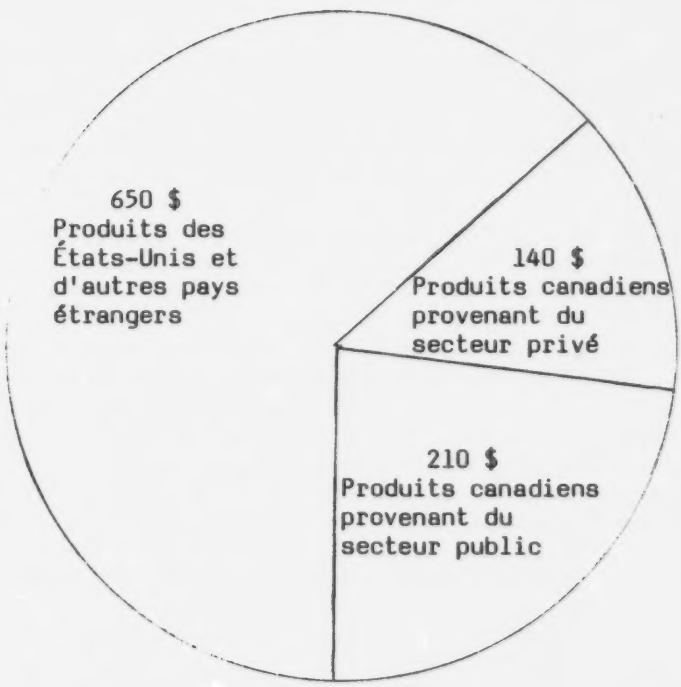
En prenant le rapport EMPDAC comme base, et en y apportant des correctifs pour y inclure les distributeurs non membres, les distributeurs de l'extérieur de Toronto, les distributeurs de langue française, les coopératives et les autres distributeurs sans but lucratif, le marché total de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma se situait entre 25 $ et 33 $ millions en 1985.

On estime que la part de la production canadienne se situe entre 30 et 40% soit entre 7.5 $ et 13 $ millions environ.

Bien que les revenus s'élevant jusqu'à 13 $ millions pour les productions canadiennes non destinées aux salles de cinéma peuvent ne pas sembler substantiels, ils sont en réalité, égaux à la part canadienne des revenus provenant des salles au Canada ou même plus élevés. Le rapport "Le cinéma au Canada - sur un bon pied" estime qu'au Canada les salles de cinéma traditionnelles rapporteront 400 $ millions en revenus dont seulement 3% iront aux films canadiens, soit 12 $ millions.

Environ 60% des documents audiovisuels canadiens ont été achetés d'organismes provinciaux ou fédéraux alors que 40% ont été achetés de distributeurs du secteur privé. Par conséquent, tel qu'illustré ci-après, **pour chaque 1 000 $ dépensés dans le marché du film non destiné aux salles de cinéma, seulement 140 $ étaient dépensés pour des produits canadiens achetés d'un distributeur non gouvernemental.**

Répartition d'une dépense de 1 000 $ dans ce marché



Au cours des derniers 10 ans, les provinces les plus grandes ont centralisé la production audiovisuelle. Les organismes provinciaux de télédiffusion éducative produisent et acquièrent des productions à des fins d'éducation formelle de même que des productions à des fins d'éducation des adultes. De fortes sommes sont aussi dépensées pour la production interne des universités, des collèges communautaires et des conseils scolaires.

En 1984-1985, les activités de production entreprises par les organismes de télédiffusion en Ontario, au Québec, en Alberta et en Colombie Britannique étaient d'environ 62 $ millions. Bien que ce montant inclut tout l'ensemble de leur programmation, on estime qu'environ 20% ou 12 $ millions de cette production pourrait être considéré comme produit éducatif. La distribution de ses produits au sein des provinces est généralement gratuite; sauf pour les ventes d'une partie de cette production à l'extérieur de la province d'origine, la distribution de cette production provinciale n'est pas incluse dans notre évaluation de la taille du marché.

Le marché canadien relativement petit soutient un inventaire de productions qu'on évalue entre 45 000 et 65 000 titres. Chaque année, environ 2 500 titres s'y ajoutent.

Un film canadien peut vendre en moyenne de 20 à 50 copies alors qu'un film très populaire peut atteindre 100 copies. Seulement le très gros succès occasionnel (l'équivalent pour ce marché du "Déclin de l'empire américain") peut vendre de 150 à 200 copies au Canada. Ces ventes se font généralement sur une période de 5 ans.

Le producteur reçoit généralement 25 à 30% des revenus bruts, ce qui signifie qu'à un prix de vente de 500 $ pour un film de 20 minutes, le producteur recevrait entre 2 500 $ pour un film à rendement moyen et 30 000 $ pour un succès phénoménal.

Étant donné que les coûts de production peuvent varier entre 20 000 $ et 50 000 $, il est vraiment exceptionnel pour un film canadien de recouvrer ses coûts dans le marché canadien du film non destiné aux salles de cinéma. Au Québec, où les coûts de production sont semblables mais où le potentiel de vente est plus faible à cause du marché de langue française plus restreint, le problème est encore plus grand.

Dans le passé, les producteurs pouvaient compter sur les ventes à la télévision pour accroître leurs revenus. Toutefois, il y a de moins en moins de créneaux pour les produits non destinés aux salles de cinéma, les télédiffuseurs produisant de plus en plus leurs propres documentaires. De plus, les prix payés pour des intermèdes sont si bas qu'ils n'ont guère d'impact sur le bilan financier du film de toute façon.

La situation est désespérée.

Comme il n'est pas possible de produire des films typiquement canadiens non destinés aux salles commerciales qui puissent récupérer leurs coûts au Canada, nombre de producteurs indépendants en abandonnent tout simplement l'idée.

Ils se concentrent plutôt sur des sujets susceptibles de plaire sur la scène internationale, c'est-à-dire aux États-Unis. Il en résulte une dilution du contenu canadien, plusieurs films évitant d'utiliser des références géographiques, des expressions et des terminologies authentiquement canadiennes.

Production

Bien que certaines maisons de production canadiennes rentabilisent maintenant leurs opérations en se spécialisant dans les films pour la télévision ou dans les longs métrages de fiction, la plupart des compagnies - particulièrement celles de l'extérieur de Toronto et Montréal - doivent compter sur un éventail de productions afin de survivre.

Ces entreprises produisent des films à l'intention de nouveaux marchés spécialisés tels que les secteurs de l'industrie et du commerce, ou de la santé et des services sociaux, ainsi que des films commandités par les ministères gouvernementaux et les grandes entreprises, les commerciaux et lorsqu'elles sont chanceuses, des projets pour la télévision. Exceptionnellement peuvent-elles se permettre de produire un film destiné uniquement au marché éducatif canadien.

Les grandes entreprises et les industries de toutes sortes deviennent de plus en plus importantes pour les producteurs de films non destinés aux salles de cinéma. Plusieurs grandes entreprises commanditent des films ou des vidéos qu'elles utiliseront à leurs propres fins de formation ou pour des relations publiques. De plus, ce qui est communément appelé le marché du commerce et de l'industrie s'est développé rapidement et est maintenant devenu un acheteur important de films et de vidéos. Dans la plupart des cas, il est plus facile pour un producteur de trouver du financement pour un film destiné à ce marché que pour un film destiné principalement au marché éducatif.

Peu de productions non destinées aux salles de cinéma sont en mesure d'intéresser les investisseurs privés. Bien que le Bureau canadien de certification audiovisuelle ne fournisse pas une répartition par marché des productions se prévalant de la DPA (déduction pour amortissement), leurs chiffres semblent indiquer qu'en 1985 seulement 50 projets de films non destinés aux salles de cinéma ont eu recours à la DPA. Les investisseurs sont davantage intéressés dans les productions pour la télévision où les pré-ventes peuvent souvent diminuer leurs risques. Le fait que l'on puisse recouvrer que très lentement les revenus du marché des films non destinés aux salles de cinéma constitue un autre obstacle à l'utilisation de la DPA. Dans ce secteur, les ventes atteignent leur point culminant seulement vers les 3e et 4e années et la récupération des coûts des projets même les plus populaires prend parfois jusqu'à cinq ans et plus.

Les cinéastes qui tentent de financer des projets personnels ou expérimentaux connaissent encore plus de difficultés. Ils doivent compter sur des subventions d'organismes provinciaux et fédéraux, sur le soutien de coopératives locales, et sur le paiement différé des salaires des interprètes et de l'équipe de production de même que de leur propre salaire.

Il n'y a aucune évaluation fiable du nombre de compagnies présentement actives dans la production de films non destinés aux salles de cinéma. Ce qui est évident toutefois, c'est que les activités de production de films destinés à ce marché engendrent un impact économique considérable. Le même personnel de production qui travaille à des émissions de télévision et à des longs métrages de fiction, travaille également à des projets de films non destinés aux salles de cinéma. Les mêmes statistiques citées dans d'autres rapports concernant le nombre d'emplois et l'activité économique engendrée par l'industrie du film s'appliquent également au secteur du film non destiné aux salles de cinéma.

Bien que la publicité sur les tournages de longs métrages prédomine dans les articles des journaux, en réalité ce sont souvent les productions non destinées aux salles de cinéma qui fournissent le plus d'emplois. En Colombie Britannique, par exemple, des fonctionnaires ont indiqué que, d'un montant évalué à 150 $ millions d'activités de production dans cette province l'an dernier, 90% étaient dépensés par des projets étrangers et environ 10% par des projets canadiens. **De ce dernier montant, 70% émanait de projets de films non destinés aux salles de cinéma.**

Le secteur de l'éducation

À tous les niveaux du secteur de l'éducation à travers le pays, les budgets de l'audiovisuel sont présentement dans un état stagnant. Les coordonnateurs des médias auxquels nous avons parlé ont souligné que leurs budgets d'acquisition sont aux mêmes niveaux qu'il y a dix ans ou, dans certains cas, sont réduits. Si on tient compte de l'inflation, le pouvoir d'achat réel a été drastiquement réduit.

Les types de dépenses ont également changé. Les montants utilisés dans le passé pour l'acquisition de documents ont été redistribués dans plusieurs provinces vers les budgets de production de leurs propres organismes éducatifs. Conséquemment, le budget accordé aux producteurs et aux distributeurs privés a été réduit encore davantage.

Il y a dix ans, le secteur de l'éducation représentait presque 80% des revenus de la distribution dans le marché canadien du film non destiné aux salles de cinéma. L'année dernière, ce n'était plus que 65%.

Un directeur de cinémathèque scolaire nous a raconté un fait typique. Sa collection vaut environ un million de dollars. Il estime avoir besoin de 125 000 $ par année uniquement pour la renouveler mais son budget d'acquisition actuel représente moins de 1/5 de ce montant. Sa collection, comme tant d'autres, est de plus en plus désuète. Dans plusieurs cas, il n'y a même pas d'argent pour du piétage de remplacement.

Il y a moins de 250 acheteurs importants de médias éducatifs non destinés aux salles de cinéma au Canada. Ces acheteurs importants maintiennent des collections de films et de vidéos de plus de 300 titres, soit dans une cinémathèque publique, soit dans un organisme d'éducation.

Presque tous les utilisateurs des milieux éducatifs que nous avons rencontrés ont souligné qu'ils préféraient acheter des documents canadiens, lorsqu'ils sont disponibles, si la qualité est acceptable et s'ils sont appropriés à leurs besoins. Comme un producteur nous l'écrit:

> "Les acheteurs dans ce pays veulent du produit canadien. Ils préfèrent acheter des films qui reflètent les valeurs de la vie canadienne. Ils sont fatigués des films éducatifs dans lesquels tous s'expriment avec des accents américains et où les boîtes postales sont bleues plutôt que rouges. À la télévision nous avons décidé que l'argent doit être dirigé vers la production indépendante pour que la télévision canadienne ne soit pas seulement le transporteur des émissions des réseaux américains. Nous avons reconnu l'importance d'une voix canadienne sur nos ondes. **Il est également important que le film et la vidéo utilisés dans la classe soient produits par des Canadiens et soient pertinents à l'expérience canadienne."**

Dans son mémoire, l'AMTEC (The Association for Media Technology in Education in Canada) met également l'accent sur la reconnaissance universelle de "l'importance des documents audiovisuels produits par des Canadiens pour l'enrichissement du processus éducatif du pays."

Malgré la préférence pour les documents audiovisuels canadiens, **aucun producteur privé ne peut se permettre de produire des documents conçus principalement pour le marché éducatif canadien.** Le marché n'est pas seulement petit, il est aussi très fragmenté. Les systèmes scolaires publics, les universités et les autres institutions post-secondaires ont tous leurs propres besoins - et il y a peu de chose en commun d'une province à l'autre. Étant donné que les films sur des sujets canadiens représentent un potentiel de vente restreint à l'extérieur du Canada, le prix doit être assez élevé pour tenter d'amortir les coûts de production à l'intérieur du marché canadien. Or, les budgets affectés à l'acquisition de documents audiovisuels éducatifs sont si restreints que souvent les organismes n'ont pas les fonds pour acheter des produits canadiens même s'ils sont disponibles. Un producteur résume avec éloquence le fond du problème:

> "Si le pays souhaite la production de documents éducatifs authentiquement canadiens, traitant de problèmes canadiens et abordant des sujets canadiens, alors cette production se doit d'être commanditée ou subventionnée. Ceci reflète tout simplement la réalité financière, étant donné le dépérissement du marché et les coûts croissants de la production."

Un autre problème vient du fait que plusieurs producteurs, incapables de produire spécifiquement pour le secteur de l'éducation, cherchent un compromis en produisant des films pour la télévision espérant qu'ils seront également populaires auprès du marché éducatif. Plusieurs utilisateurs se sont plaints de la surabondance de films d'une demi-heure dans les catalogues présumément conçus pour le marché du film non destiné aux salles de cinéma. Ces films ne répondent pas aux besoins du milieu éducatif; ils sont trop généraux dans leur approche, puisque conçus pour plaire à un public plus vaste.

Les films destinés au milieu scolaire doivent être plus courts, en général pas plus de 20 minutes. Ils doivent également être plus spécifiques et requièrent un style de production différent. Même lorsque des versions plus courtes sont produites pour les écoles, les utilisateurs considèrent qu'elles ne sont habituellement que des films pour la télévision qui ont été coupés.

L'étude de 1977 sur l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma, soulève une autre préoccupation:

> "**Le problème mentionné le plus souvent et par le plus grand nombre de répondants est de loin l'accès à l'information sur les documents audiovisuels et les films non destinés aux salles de cinéma.** Les utilisateurs ont de la difficulté à trouver quels documents sont disponibles pour répondre aux besoins, où ils peuvent se les procurer, quels droits et quels formats sont disponibles, et jusqu'à quel point ils sont bons et appropriés.... De toute évidence, un système d'information complet, aménagé pour desservir une grande variété d'utilisateurs est nécessaire."

Pour faire suite à cette recommandation, l'Office national du film a créé FORMAT, un système national d'information audiovisuelle. Plusieurs utilisateurs auxquels nous avons parlé, bien que faisant l'éloge de FORMAT, considèrent qu'il ne répond pas entièrement à leurs besoins. En particulier, il est limité aux produits canadiens et n'aide pas ainsi les utilisateurs à faire un choix intelligent parmi toutes les productions disponibles. Il n'aide pas non plus les producteurs à connaître quels autres films existent déjà sur un sujet donné.

Seulement un petit nombre d'organismes peuvent directement avoir accès à FORMAT. La plupart des utilisateurs veulent que le système d'information soit largement et facilement accessible, comme plusieurs autres banques de données utilisées par les bibliothèques et les universités. Ils ont également l'impression que FORMAT est trop axé sur les archives et que ce système d'information doit être tenu à jour grâce à des données révisées rapidement et constamment. Afin de mieux répondre à leurs besoins, certains organismes, comme l'Université de Waterloo (Watmedia), ont établi leurs propres systèmes d'information sur ordinateur pour les produits disponibles de leur ressort.

Nous avons également entendu certaines plaintes des utilisateurs à l'effet que les producteurs font souvent des films sans prendre en considération leurs besoins et les déversent tout simplement dans le marché. Par ailleurs, les producteurs se plaignent d'être confrontés à un marché éducatif très lourd et d'être incapables de recueillir de l'information cohérente des utilisateurs quant à leurs besoins. Bien que ce genre de remarques s'appliquent à plusieurs industries et que les problèmes soulevés ne seront probablement jamais entièrement résolus, nous avons entendu plusieurs commentaires à l'effet qu'un système d'information bien conçu pourrait être en mesure d'améliorer la communication entre les utilisateurs et les producteurs.

Le Centre de ressources pédagogiques canadiennes, financé en partie par le programme d'études canadiennes du Secrétariat d'État, peut aussi servir plus efficacement de ressource pour les producteurs canadiens qui veulent de l'information et des documents complémentaires sur les besoins des utilisateurs.

Un récent article dans le Toronto Star fait état des efforts déployés par des éducateurs de l'Ontario dans le but de préparer un livre de références, pouvant être utilisé à tous les niveaux d'enseignement, et portant sur les connaissances acquises en audiovisuel et sur la manière dont la télévision, les films, la radio et les autres médias contribuent à façonner nos vies. Ironiquement, bien que manifestant une inquiétude légitime quant à la façon dont les médias affectent leurs étudiants, plusieurs enseignants, coordonnateurs audiovisuels et cinémathécaires ne possèdent pas eux-mêmes toute la compétence pour mettre à profit l'apport des médias dans leur travail.

Étant donné que les médias audiovisuels ont été largement utilisés dans le domaine de l'éducation depuis plusieurs décennies, beaucoup de gens prennent pour acquis qu'ils sont utilisés de façon créative et efficace. Ce n'est pas toujours le cas. **Il y a un besoin continu et vital de promouvoir une meilleure utilisation du film et de la vidéo dans des contextes d'apprentissage.** Il est également nécessaire d'aider les coordonnateurs audiovisuels et les professeurs à établir de meilleures normes pour les centres audiovisuels, y incluant la sélection et la promotion des produits, et des procédures administratives plus efficaces.

Distribution

Il y a plusieurs types d'organismes de distribution qui font de la mise en marché dans cette industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

Les **distributeurs commerciaux** distribuent des produits canadiens et étrangers (principalement américains). D'habitude ils vendent ou louent des copies 16 mm et des vidéocassettes, et, dans certains cas, ils détiennent des droits de télévision. D'autres formats tels que les films fixes sont habituellement disponibles pour la vente seulement. Ces distributeurs font la mise en marché de leurs produits auprès de toute une gamme d'utilisateurs potentiels du secteur du film non destiné aux

salles de cinéma. Étant donné que le marché éducatif a diminué au cours des dernières années, les distributeurs ont eu à développer des marchés alternatifs afin de survivre. Plusieurs distributeurs se sont spécialisés dans la mise en marché de produits dans des secteurs tels que le commerce et l'industrie et la santé.

Les utilisateurs du secteur de l'éducation, incluant les organismes provinciaux de télédiffusion, préfèrent souvent acheter les droits de reproduction qui leur permettent de faire des copies des films non destinés aux salles de cinéma afin de les utiliser dans leurs systèmes scolaires. La plupart des distributeurs commerciaux se chargent également de telles transactions.

La plupart des entreprises de distribution commerciale de langue anglaise sont établies à Toronto et celles de langue française à Montréal. Plusieurs entreprises de distribution commerciale de langue anglaise ont des succursales dans d'autres villes, principalement à Vancouver ou à Winnipeg. Il n'y a seulement que deux ou trois entreprises de distribution commerciale dont le siège social n'est pas situé dans le centre du Canada.

Les distributeurs commerciaux offrent toute une gamme de services de mise en marché à leurs clients, y inclus la mise à jour régulière des catalogues, des documents de promotion, l'accès à des pré-visionnements et le piétage de remplacement.

Règle générale, les distributeurs commerciaux acquièrent les droits de distribution des films terminés. Ils transigent généralement titre par titre. Même quand ils distribuent un éventail de produits d'un producteur important (canadien ou étranger), l'entente leur donne habituellement la première option sur la production plutôt que d'exiger une garantie que tous les titres seront choisis pour distribution. Ils n'offrent presque jamais d'avances de pré-production ou de garanties; dans certains cas, ils aideront le producteur à fignoler le développement du projet et dans des cas exceptionnels, ils peuvent participer directement comme co-producteur ou investisseur.

Les distributeurs commerciaux offrent habituellement aux producteurs une redevance de 25-30% du revenu brut pour les ventes de copies, et des taux variables pour les locations et les ventes à la télévision. Les distributeurs paient les coûts de laboratoire et tous les coûts de mise en marché à même leur part.

Les producteurs/distributeurs commerciaux incluent un petit nombre d'entreprises internationales comme la National Geographic Educational. Ils distribuent principalement des productions de leur maison-mère mais peuvent aussi détenir les droits de distribution sur certains produits d'autres producteurs étrangers.

Les entreprises de production/distribution canadiennes sont les grands organismes publics tels que l'ONF et TVO. Bien qu'ils aient recours à toutes les pratiques normales de distribution commerciale, ils utilisent également des moyens non-commerciaux, et l'ONF donne accès à ses films par l'entremise de son réseau de cinémathèques de prêts gratuits. Les télédiffuseurs provinciaux cherchent souvent à acquérir les droits de reproduction pour le marché du film non destiné aux salles de cinéma de même que les droits de télédiffusion lorsqqu'ils achètent les produits. Par contre, étant donné qu'ils offrent habituellement les vidéocassettes pour le prix de la cassette, maints producteurs et distributeurs ont récemment tenté de retenir les droits pour le marché du film non destiné aux salles de cinéma.

Les entreprises de services de distribution distribuent les productions commanditées. Elles fonctionnent habituellement par prêts et chargent des frais de service au commanditaire pour chaque prêt; dans certains cas, l'emprunteur doit aussi payer des frais minimes.

Enfin, il y a **des coopératives et des distributeurs sans but lucratif** dans toutes les régions du pays. Les distributeurs sans but lucratif distribuent les premières oeuvres, les films expérimentaux, les films spécialisés sur des problèmes sociaux et des films produits en région. Plusieurs de ces films ont un certain potentiel commercial et les distributeurs sans but lucratif les mettent souvent en marché auprès des mêmes clients du secteur du film non destiné aux salles de cinéma que ceux des distributeurs commerciaux. Ils travaillent également avec des musées, des cinémathèques et d'autres groupes spécialisés. Les distributeurs sans but lucratif reçoivent des subventions du Conseil des arts ou d'autres organismes de subvention.

Bien que le nombre d'entreprises de distribution dans le secteur du film non destiné aux salles de cinéma fluctue, on estime que généralement il n'y en a jamais plus de 30 à la fois. Peut-être qu'une douzaine de ces entreprises s'approprient la part du lion du marché en ce qui concerne à la fois les revenus et le nombre de titres. Les producteurs particuliers se chargent parfois eux-mêmes de la distribution, mais en général seulement pour leurs propres films.

Sauf pour trois ou quatre entreprises, **le secteur de la distribution du film non destiné aux salles de cinéma est contrôlé et détenu par des Canadiens.** Bien qu'on ne dispose d'aucun chiffre précis, on estime que les distributeurs canadiens engendrent au moins 80% et peut-être même 90% des revenus totaux du marché du film non destiné aux salles de cinéma. Tous les distributeurs commerciaux canadiens ont un grand nombre de titres américains et étrangers dans leurs catalogues. Les revenus provenant de ces produits leur permettent de maintenir leur volume d'activités et contribuent à assurer leur rentabilité financière.

Plusieurs autres organismes des secteurs public et privé à travers le Canada entreprennent également des activités distinctes de diffusion. Parmi les organismes qui ont des collections audiovisuelles offrant un accès total ou partiel au public, on retrouve certaines cinémathèques publiques et scolaires, certains organismes de services sociaux et certaines grandes entreprises.

La difficile transition vers la vidéo

Depuis plus de dix ans, on assiste à une lente transition du film 16 mm aux vidéocassettes, d'abord le ¾" et maintenant le ½". Au cours des deux dernières années, cette transition s'est accélérée de façon très marquée. En 1984, les vidéocassettes représentaient 32% des ventes; en 1985, la proportion a grimpé à 42%. Bien que les éducateurs soulignent qu'ils préfèrent continuer à utiliser une variété de médias, des films fixes au 16 mm et à la vidéo, **il semble bien que la vidéo prédominera dans le marché du film non destiné aux salles de cinéma d'ici 1990.**

Jusqu'à tout récemment, plusieurs éducateurs avaient résisté à utiliser les vidéocassettes. Toutefois la popularité des appareils vidéo domestiques a transformé l'attitude des gens à l'égard de la vidéo. Ces appareils font maintenant partie des activités sociales et de loisir, et cette popularité s'est répandue dans le marché éducatif. De plus en plus, on perçoit la vidéo comme étant peu coûteuse, commode et facile à utiliser.

Le prix des films non destinées aux salles de cinéma disponibles sur vidéocassette s'établit généralement à environ 70 à 80% du prix du 16 mm. Ceci reflète le fait qu'il est moins coûteux de produire une cassette qu'une copie 16 mm, tout en permettant au producteur d'amortir son coût de production sur le petit nombre de cassettes que le marché canadien peut supporter.

Cette situation est en train de changer. Les acheteurs du secteur du film non destiné aux salles de cinéma qui peuvent maintenant se rendre à leur magasin vidéo du coin pour acheter une cassette d'un film produit à Hollywood pour 59,95 $ sont réfractaires à payer jusqu'à 500 $ pour une cassette d'une demi-heure d'un film non destiné aux salles de cinéma pour leur cinémathèque.

Mais pour un film d'Hollywood, les vidéocassettes représentent un marché secondaire. Le film a déjà recouvert la plupart ou tous ses coûts de production; de plus, les titres les plus populaires peuvent vendre jusqu'à 30 000 ou même 40 000 copies au Canada. Par ailleurs, le titre non destiné aux salles de cinéma doit récupérer son coût de production, qu'il soit vendu sur cassette ou sur 16 mm. Au prix de 59,95 $, il faudrait vendre de 3 000 à 4 000 copies afin de faire ses frais. C'est en fait impossible dans le marché canadien du film non destiné aux salles de cinéma où même les films fixes peu coûteux ne se vendent pas à ce rythme. C'est de la pure fantaisie dans le marché plus restreint du Québec.

En fait, il faudrait probablement vendre encore plus de copies, étant donné que les redevances habituelles pour les cassettes vendues dans le marché du film non destiné aux salles sont de 25 à 30% du prix de vente alors que les redevances de la vidéocassette domestique sont seulement de 15 à 20% du prix de gros.

Le marché du film non destiné aux salles de cinéma a traditionnellement été celui des des institutions; celles-ci étaient les seules à disposer de projecteurs. Cela change rapidement. Les appareils vidéo domestiques permettent aux produits non destinés aux salles de cinéma d'être montrés à peu près partout y compris à la maison.

Certaines personnes considèrent que les producteurs de films non destinés aux salles de cinéma ont maintenant une occasion unique d'étendre leur marché et de rejoindre plusieurs milliers de nouveaux utilisateurs à un coût unitaire beaucoup plus bas. La vidéo spécialisée ou alternative, qui comprend les productions pour enfants, les films sur les sports, les voyages et la musique et les films utilitaires, est passée de 4% du marché américain en 1981 à 18% en 1985. Des analystes de l'industrie prédisent une part de 25% en 1990.

Toutefois, la plupart des titres populaires de la vidéo alternative ne sont pas appropriés aux utilisateurs du secteur éducatif ni aux autres utilisateurs du marché du film non destiné aux salles de cinéma. **On ne peut encore prévoir quelle part de ce marché "alternatif" la plupart des produits traditionnels du secteur du film non destiné aux salles de cinéma peuvent espérer prendre, ni non plus prévoir la meilleure façon de les mettre en marché.**

La plupart des magasins vidéo ne tiennent pas encore de produits de la vidéo alternative. Dans les grandes villes américaines, une ou deux boutiques spécialisées ont ouvert leurs portes et présentent des productions indépendantes, mais la plupart des titres sont des films expérimentaux, des longs métrages documentaires et des classiques de l'avant-garde.

Plusieurs expériences de mise en marché sont présentement en cours. Certains distributeurs vendent aux librairies, aux quincailleries et à d'autres détaillants plutôt qu'aux clubs vidéos du coin. D'autres utilisent le courrier direct. Un distributeur canadien a l'intention de fournir des cassettes gratuitement aux détaillants et de prélever une redevance sur chaque location qu'il partagera avec le producteur.

Aucune de ces initiatives n'a encore eu le temps de faire ses preuves. Il est trop tôt pour savoir si la demande sera assez grande pour rentabiliser des efforts de mise en marché aussi coûteux, et si la part du producteur sera suffisante pour couvrir les coûts de production.

Plusieurs producteurs indépendants craignent qu'en acceptant le modèle des cassettes à bas prix ils puissent détruire le marché institutionnel et n'aient rien pour le remplacer. D'autres sont convaincus que le marché traditionnel du film non destiné aux salles de cinéma pourrait bientôt s'effondrer et que, de toute façon, il ne durera encore que quelques années.

Il est évident que l'industrie passe par une période de changements sans précédent et que les analystes ne s'accordent pas sur les effets ultimes de la cassette.

Droits d'auteurs

Au moment où le piratage est devenu un problème majeur pour les industries du long métrage de fiction et de la vidéocassette domestique, **la technologie vidéo a aussi beaucoup facilité aux utilisateurs du secteur éducatif, l'usage non autorisé des produits non destinés aux salles de cinéma.**

Bien que les conseils d'éducation semblent respecter scrupuleusement les droits d'auteur, souvent les enseignants et les utilisateurs ne le font pas. La situation devient rapidement hors contrôle et les détenteurs de droits d'auteurs perdent des revenus substantiels.

Le Groupe de travail était atterré de la franchise avec laquelle certaines personnes nous racontaient leurs activités en totale violation des droits d'auteur. Un coordonnateur audiovisuel s'est vanté d'acheter 700 cassettes vierges pour le personnel de sa région, sachant très bien qu'elles serviraient à enregistrer des émissions sans autorisation.

Un acheteur s'est plaint des coûts élevés des ensembles multi-média et a confié que la meilleure façon de contourner ce problème était de commander un ensemble à 500 $ pour le prévisionner, le transférer sur vidéo, et le retourner après 30 jours. Les vidéocassettes des longs métrages de fiction sont souvent louées aux magasins locaux et montrées en classe, même si ce n'est pas permis au Canada; c'est plus facile et moins coûteux que de louer une copie d'un distributeur et d'installer un appareil de projection.

Certains utilisateurs ont dit ignorer que ces pratiques étaient contraires à la loi. D'autres ont simplement souligné le fait qu'avec un budget réduit, ils ne pouvaient se permettre d'être honnêtes et de payer pour les documents même s'ils préféreraient agir ainsi. **La combinaison du manque de budgets d'acquisition et de l'accès à la technologie qui rend le piratage si facile est tout simplement si alléchante que maints utilisateurs ne peuvent y résister.**

Plusieurs cinémathécaires ont soulevé le problème du manque de cohérence dans les droits qu'ils acquièrent lorsqu'ils achètent des vidéocassettes pour leurs collections. Presque tous les distributeurs vendent des vidéocassettes comportant différentes conditions d'utilisation. Les cinémathécaires trouvent difficile de suivre les restrictions sur l'utilisation des titres qu'ils possèdent, et la situation est devenue fort confuse.

Les utilisateurs se plaignent également que lorsqu'ils regardent un film à la télévision, ils ne peuvent trouver facilement si les droits pour le marché du film non destiné aux salles de cinéma sont disponibles. Plusieurs utilisateurs, frustrés de ne pas être en mesure d'acquérir les droits de façon convenable, enregistrent tout simplement les émissions sans autorisation.

Un autre problème se pose plus particulièrement pour les dramatiques. Souvent les syndicats ne comprennent pas les limites financières du marché du film non destiné aux salles de cinéma et ainsi, exigent des producteurs des honoraires élevés pour leur permettre d'y distribuer des émissions de télévision après qu'elles aient été télédiffusées. Aussi, comme ces documents ne sont pas légalement disponibles aux utilisateurs, ils ont souvent recours à la reproduction à partir de signaux d'antenne.

On a tenté à plusieurs reprises de régler cette situation. La tentative peut-être la plus connue a été la poursuite intentée par le SADA (Société pour l'avancement des droits audiovisuels) contre les utilisateurs des milieux de l'éducation au Québec. La SADA en est arrivée à un règlement hors cours, en dédommagement de l'utilisation passée non autorisée, et dirige maintenant une société de gestion collective de droits d'auteur qui perçoit et répartit les revenus selon une structure de droits normalisée pour la reproduction des produits de ses entreprises membres. Environ 20 000 titres - 30% canadiens, 70% étrangers - font partie de la banque de données de la SADA.

Bien que manifestant leur admiration devant le travail de pionnier de la SADA, un grand nombre de producteurs et distributeurs au Québec et dans le reste du Canada ne sont pas satisfaits des résultats. Ils considèrent que les droits demandés par la SADA sont trop bas et que la part retenue par la SADA est trop élevée. Plusieurs distributeurs du Québec préfèrent ne pas faire partie de la SADA et négocier leurs propres ententes avec les utilisateurs. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu de Société de gestion collective de droits d'auteur semblable au Canada anglais.

Dans d'autres industries culturelles, on a utilisé plusieurs approches pour tenter de régler des problèmes similaires. En ce qui a trait aux représentations musicales, l'industrie de la musique possède deux sociétés de gestion collective établies de longue date (CAPAC et Pro-Canada). Elles offrent une chambre de compensation centrale et un mécanisme de perception pour la musique de leurs artistes membres. Environ la moitié de leurs revenus va aux détenteurs non canadiens des droits d'auteur et le coût du fonctionnement et de l'administration est d'environ 15% des

Quant aux imprimés, une étude majeure est présentement en cours au sujet de la possibilité d'établir une société de gestion collective pour la reprographie. Celle-ci serait semblable à la société de gestion collective pour les représentations musicales et permettrait aux utilisateurs d'acheter un permis annuel leur assurant un dédouanement général pour photocopier certains imprimés.

De telles sociétés de gestion collective sont très coûteuses à établir et à gérer. Elles sont rentables seulement si les revenus anticipés sont très élevés. De même, les revenus doivent être divisés entre tous les détenteurs des droits d'auteur, canadiens et étrangers.

On a choisi une approche différente dans les bibliothèques. On a établi un paiement pour l'utilisation publique (PUP) afin de dédommager les auteurs pour l'argent perdu lorsque leurs livres sont prêtés. Le PUP provient des taxes. On n'a pas encore déterminé si une telle approche pouvait être applicable à l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

II - LA CO-EXISTENCE DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR PRIVÉ

Introduction

Comme les autres secteurs de l'industrie du film et, en fait, la plupart des industries artistiques au Canada, **l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma est un mélange compliqué d'interventions des secteurs public et privé.** En dépit du fait qu'ils aient été examinés minutieusement, les rapports entre ces deux secteurs ne se sont toujours pas améliorés et s'avèrent un source de friction considérable.

D'une part, les organismes comme l'ONF et Radio-Canada ont été établis alors qu'il y avait peu d'activités dans le secteur privé. Ils ont joué un rôle primordial dans l'ensemble de l'industrie, non seulement comme producteurs mais également en favorisant l'utilisation des médias au Canada, et en s'impliquant au niveau de la formation et du développement.

Dans les années 80, toutefois, la relation entre de tels organismes publics et les producteurs et distributeurs indépendants est souvent problématique. Il y a maintenant des maisons de production dans toutes les régions du pays qui sont en mesure de produire des documents audiovisuels professionnels et de grande qualité. Il y a plusieurs distributeurs surtout dans le centre du Canada mais aussi dans les régions, qui ont les compétences nécessaires pour atteindre le marché. La simple existence de ces compagnies a contribué à créer un contexte concurrentiel plus complexe.

Les utilisateurs que nous avons rencontrés ont souligné l'importance des sources publiques de production. Elles constituent leurs principaux pourvoyeurs de documents canadiens; les organismes provinciaux notamment fournissent les documents audiovisuels appropriés aux programmes scolaires. Toutefois, **plusieurs utilisateurs ont également insisté sur l'importance de ne pas avoir à compter uniquement sur les sources publiques pour obtenir des documents canadiens. Ils veulent un accès continu à un plus grand nombre de films et de vidéos produits par des indépendants - comme documents d'appoint dans les programmes scolaires, comme instruments d'enrichissement ou tout simplement comme alternatives.**

Comment alors allons-nous nous assurer qu'au Canada, les secteurs public et privé puissent cohabiter d'une façon qui leur soit avantageuse ? De plus en plus, les institutions publiques offrent une concurrence agressive. Confrontées à des budgets qui diminuent, elles cherchent des moyens d'engendrer plus de revenus commerciaux. Cependant, lorsqu'elles mettent leurs produits en marché, elles n'ont pas à recouvrer leurs coûts de production et de distribution, ni à faire un profit pour leurs investisseurs. Trop souvent, semble-t-il, les institutions publiques offrent leurs produits à des prix et à des conditions qu'aucun producteur privé ne peut se permettre.

Dans un marché comme celui du Canada, il est évident que le soutien gouvernemental, qu'il soit sous forme de la DPA, de programmes d'investissement, de prêts pour le développement de projets ou de tout autre, demeure nécessaire. Or, il y a une distinction fondamentale entre les projets produits par ou au sein des institutions publiques et les projets produits par des entreprises indépendantes appuyées financièrement par le gouvernement.

Notre groupe de travail croit fermement que, **bien que les institutions publiques doivent poursuivre la réalisation de leur mandat avec le plus d'efficacité et d'efficience possibles, elles devraient le faire sans déstabiliser le marché pour les producteurs et les distributeurs indépendants.** Comme les institutions publiques sont subventionnées, il est évident qu'elles peuvent vendre leurs produits à meilleur prix ou même les donner. À court terme, les utilisateurs peuvent trouver alléchant de bénéficier de telles pratiques, étant donné que leurs propres budgets d'acquisition diminuent aussi. A long terme, cela amènera un épuisement de l'offre de documents audiovisuels de qualité produits par le secteur indépendant et une situation où **les canadiens seront limités à un choix entre des documents produits par le secteur public et des produits étrangers, en grande partie américains.**

La tendance croissante d'accords de co-productions et d'autres types similaires d'ententes entre institutions publiques s'avère également inquiétante. Ainsi, l'ONF et des télédiffuseurs provinciaux produisent souvent ensemble ou échangent des documents entre eux. Ou encore, un commanditaire du gouvernement fédéral fournira du financement important à un projet produit par une institution publique. Lorsque l'on ajoute de tels gestes aux contraintes inhérentes au marché canadien, les producteurs et les distributeurs privés ne peuvent espérer rivaliser.

Les institutions publiques ne devront pas limiter leur utilisation des services du secteur privé uniquement à l'embauche de pigistes, mais devront par contre confier un plus grand volume de production et de distribution à des entreprises du secteur privé et acquérir davantage des

documents produits par ce secteur. Ceci aiderait à améliorer la stabilité financière et la compétence administrative des entreprises privées et ce faisant, servirait à consolider l'infrastructure industrielle du secteur du film non destiné aux salles de cinéma.

Nous devons également reconnaître que pour avoir un marché du film non destiné aux salles de cinéma qui soit le plus en santé possible, aux plans culturel et financier - et qui ne soit pas entièrement dominé par des institutions publiques - nous devons élaborer un programme de soutien global, pratique et rentable pour les producteurs et distributeurs indépendants.

Programmes d'aide provinciaux

Si les gouvernements veulent retirer le maximum d'avantages économiques et culturels de l'industrie du film dans leurs régions, **ils doivent s'assurer que les besoins des producteurs et distributeurs de films non destinés aux salles de cinéma soient mis en évidence dans le cadre de tous programmes ou politiques de film.**

Plusieurs provinces possèdent déjà des agences de développement de l'industrie du film, offrant divers types d'aide. Deux provinces ont signé des ententes fédérales-provinciales EDER qui englobent le film et la vidéo. Dans certains cas, ces politiques et ces programmes s'appliquent à l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma; cependant, dans plusieurs cas, les producteurs et distributeurs de ce secteur en sont exclus.

Toutes les provinces devraient revoir les accords EDER existants, les politiques de film et les programmes d'aide, afin que les besoins des producteurs, des distributeurs et des utilisateurs des films non destinés aux salles de cinéma soient pris en considération et puissent ainsi profiter pleinement de ces initiatives. De même, dans le cas des provinces qui sont sur le point de négocier des accords EDER ou d'établir des programmes ou des politiques connexes, on devrait inclure les besoins de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma dans de telles initiatives dès les premières étapes de la planification et de la conception.

Les télédiffuseurs provinciaux et les organismes audiovisuels

Les producteurs et les distributeurs ont soulevé plusieurs problèmes lorsqu'ils ont discuté de leurs relations avec des organismes audiovisuels provinciaux. Les organismes provinciaux de télédiffusion produisent encore eux-mêmes des quantités substantielles de documents audiovisuels plutôt que d'en confier la production à des entreprises locales.

De plus, lorsqu'ils acquièrent les droits de distribution de documents produits par le secteur privé dans le marché du film non destiné aux salles de cinéma, ils déboursent une somme minime. Le directeur d'un organisme provincial a reconnu très ouvertement que les montants payés

pour les droits de reproduction des films acquis - copies illimitées pour une période de 5 ans - sont extrêmement bas. Pour reprendre son expression: "c'est fantastique pour l'organisme mais c'est pourri pour les producteurs et les distributeurs".

La situation se détériore. Dans une province, le montant exigé pour les droits limités de reproduction vidéo était trois fois le prix du 16 mm. L'acheteur de productions audiovisuelles demande maintenant des droits illimités mais offre seulement le double du prix du 16 mm. D'autres provinces ont également connu des réductions semblables. Le fondement d'une telle structure de prix était de dédommager le distributeur pour le nombre de copies 16 mm qui, autrement, auraient été vendues dans la province. Cependant, les distributeurs ont indiqué que même aux prix plus élevés exigés auparavant, leurs revenus étaient loin d'équivaloir aux revenus provenant du nombre de copies qu'ils auraient vendues. Certains distributeurs refusent tout simplement de vendre les droits de reproduction, ce qui est sûrement une solution peu satisfaisante pour tous les intéressés.

Les organismes provinciaux deviennent des concurrents de plus en plus agressifs, accentuant ainsi, pour les distributeurs privés, la difficulté à se développer. Ils distribuent, gratuitement ou à peu de frais, leurs documents à l'intérieur de la province et souvent, mettent eux-mêmes leurs produits en marché dans les autres provinces en ayant recours à leurs propres effectifs et offrant des prix plus bas que ceux demandés pour les documents du secteur privé.

De plus, des signaux de plusieurs télédiffuseurs provinciaux sont maintenant disponibles à l'extérieur des provinces qu'ils devaient desservir, restreignant ainsi encore davantage le marché pour les productions du secteur privé.

Les Entreprises Radio-Canada

Les Entreprises Radio-Canada ont adopté une politique globale qui vise à faire de plus en plus leur propre mise en marché, incluant les ventes de copies 16 mm et des cassettes au marché de l'éducation. Avec leur grand nombre de produits et la perspective d'un vaste système-maison subventionné pour les mettre en marché, **il y a un véritable risque qu'elles puissent déstabiliser sérieusement le marché, sinon le domier totalement.**

Radio-Canada a mis beaucoup d'efforts dans la mise en marché des vidéocassettes auprès du marché de la vidéo domestique. Dans certains cas, il s'est même servi de séquences déjà diffusées et en a tiré une nouvelle production, concurrençant ainsi des documents existants dans le secteur privé. De cette façon, non seulement profite-t-il de publicité gratuite à l'antenne pour promouvoir ses cassettes, mais il a également recours à son propre service de mise en marché par la poste pour les distribuer. Ceci constitue une intervention inacceptable dans le fonctionnement normal du marché.

Dans son plan institutionnel, Radio-Canada s'est fixé pour objectif de confier 50% de sa production à des entreprises privées. Cet organisme devrait se fixer un objectif semblable pour la distribution de vidéocassettes et de documents audiovisuels non destinés aux salles de cinéma au lieu de construire sa propre infrastructure. A tout le moins, Radio-Canada devrait avoir comme principe de distribuer dans des marchés connexes seulement ses propres documents et non d'autres documents canadiens et des documents étrangers.

Le Conseil des arts

Le Conseil des arts joue un rôle important en aidant le cinéma personnel, controversé et expérimental, en favorisant le développement de jeunes cinéastes et en appuyant les coopératives. En 1986-1987, les fonds dont il dispose pour aider le cinéma sont de 1.7 $ millions desquels 700 000 $ serviront à financer des projets de particuliers. À cause des fonds limités et d'un grand nombre d'excellents projets, seulement 10% des demandes sont acceptées - un taux beaucoup plus bas que pour les autres programmes du Conseil des arts.

Étant donné que d'autres programmes gouvernementaux n'ont pas aidé à la production de longs métrages à petit budget, de documentaires et de certains autres types de films, c'est le Conseil des arts qui a hérité, par défaut, de la responsabilité de soutenir ces projets. Nous nous attendons à ce que les recommandations élaborées plus loin dans ce rapport offrent, dans certains cas, du support aux films qui seraient habituellement à la charge du Conseil des arts. Le Conseil pourra ainsi disposer de plus d'argent pour les projets qui ne sont aucunement liés au marché.

Nous espérons également que le Conseil lui-même sera en mesure de revoir le niveau de financement de ses programmes d'aide à l'audiovisuel à la lumière du grand nombre de projets intéressants qui ne peuvent pas être aidés actuellement.

Les films commandités par le gouvernement

Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) indique avoir donné à contrat **11 $ millions de productions commanditées par les ministères fédéraux en 1985-1986, dont 95% ont été réalisées par des compagnies de production du secteur privé.** Environ 15% de cette production a été entreprise par des compagnies de l'extérieur du Québec et de l'Ontario.

Le MAS estime qu'en plus de cette activité, les ministères fédéraux ont à leur emploi environ 110 personnes qui travaillent à la production de documents audiovisuels. L'inventaire de leurs actifs est évalué à environ 15 $ à 20 $ millions.

Au niveau provincial, une évaluation conservatrice indique qu'il se réalise à chaque année des productions commanditées pour un montant supplémentaire d'environ 6 $ millions. Bien que l'information précise ne soit pas disponible, les provinces indiquent que la majeure partie de cette activité est confiée au secteur privé.

On doit prendre note que la plupart de ces films commandités ne font pas partie des estimations fournies précédemment dans ce rapport concernant la taille de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. On inclut les films commandités seulement lorsqu'ils engendrent des revenus commerciaux.

Le MAS utilise l'ensemble des moyens de distribution disponibles pour les productions qu'il supervise. Certaines sont distribuées par des distributeurs commerciaux canadiens du secteur privé, certaines par le système de prêts gratuits de l'ONF, et certaines autres par des entreprises de service de distribution dont les frais de chaque transaction sont subventionnés en tout ou en partie par le commanditaire. On produit chaque année environ 100-150 nouveaux documents audiovisuels dont la moitié sur vidéo, le quart sur film et le reste sur divers formats audiovisuels.

Le MAS s'est déclaré entièrement satisfait de la qualité de la production disponible dans toutes les régions du pays. Il a toutefois mentionné que dans certains cas, le fait de ne pouvoir rejoindre efficacement l'auditoire visé constituait encore un problème.

Les producteurs et les distributeurs étaient en général fort positifs à l'égard du programme fédéral des films commandités. Les productions commanditées représentent une source importante de revenus pour les producteurs de films non destinés aux salles de cinéma. Bien que le volume de production donné à contrat dans les régions soit encore assez faible, les producteurs estiment qu'il y a eu une amélioration au cours des deux dernières années.

Le fait que les ministères commanditaires aient de plus en plus recours à des télédiffuseurs publics pour produire leurs films dans le cadre d'une entente de co-production, constitue un problème. Cette pratique contribue à saper la participation des compagnies de production et de distribution du secteur privé.

L'Office national du film

Étant donné que le commissaire du gouvernement à la cinématographie, qui co-préside ce Groupe de travail, est également le Président de l'Office national du film, il n'a donc pas participé à la discussion de cette section qui traite de l'ONF, ni aux recommandations qui en découlent. Les autres membres du Groupe de travail sont entièrement d'accord sur le fait que sa présence aurait été inappropriée.

Depuis sa création, l'ONF s'est révélé la force dominante de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. Il a été le principal producteur et distributeur canadien de documents non destinés aux salles de cinéma et a joué un rôle important en développant des moyens innovateurs pour l'utilisation des médias audiovisuels et en permettant un accès mieux équilibré aux médias à travers le Canada.

Il n'y a pas eu de consensus dans les commentaires que nous avons entendus au sujet de l'ONF. Certaines personnes estiment que l'ONF doit rendre tous ses films disponibles gratuitement; d'autres, que l'ONF doit fermer son réseau de cinémathèques et confier tous ses films à des distributeurs privés. Certains pensent que l'ONF doit se concentrer uniquement sur la production; d'autres, qu'il doit confier toute sa production au secteur privé. Certains ont fait valoir que l'ONF doit produire seulement les films qui ne peuvent être faits dans le marché commercial (bien que personne ne puisse définir précisément ce que cela veut dire); d'autres, que l'ONF doit se rapprocher davantage des besoins du marché.

Plusieurs personnes croient que l'ONF défie toute généralisation parce qu'il semble être en perpétuelle transition; d'autres affirment qu'au contraire, il est en perpétuelle inertie. Par conséquent, et peut-être était-ce prévisible, certains proposent que l'ONF soit dissout complètement, alors que d'autres en appuient le maintien puisqu'aucun autre organisme n'est en mesure de remplir son rôle.

Tenant compte de l'ensemble de ces points de vue, nous estimons que l'ONF doit examiner un certain nombre de nouvelles directions concernant son mandat principal de production et de distribution. De façon générale, l'ONF devrait recourir davantage aux capacités du secteur privé pour accomplir ses activités.

En ce qui a trait à la production, l'ONF a fourni une aide substantielle aux pigistes, particulièrement dans les régions. L'ONF devrait étendre cette approche en ayant recours à des compagnies de production du secteur privé pour réaliser une part importante de ses activités de production. Bien que le Groupe de travail ne soit pas en mesure d'établir un objectif précis quant au volume de production à être confié aux compagnies privées, nous estimons qu'à peu près la moitié du volume de production de l'ONF serait un niveau approprié. Ce réaménagement devra assurer une répartition régionale équitable.

Pour le reste de ses activités de production, l'ONF devrait profiter de toutes les occasions de co-produire avec des maisons de production du secteur privé. L'ONF devrait réduire ou éliminer les co-productions qu'il entreprend avec d'autres institutions publiques, y compris les télédiffuseurs publics.

En ce qui concerne ses pratiques de distribution commerciales, l'ONF devrait inviter les compagnies de distribution canadiennes du secteur privé à soumissionner pour obtenir la vente et la location de tous les films ONF dans le secteur du film non destiné aux salles de cinéma. L'ONF devrait distribuer lui-même seulement les films qui n'ont pas été retenus par ces compagnies de distribution. Dans le cas des films qu'il distribue commercialement, l'ONF devrait revoir sa politique de prix afin de ne pas vendre moins cher que les distributeurs du secteur privé et déstabiliser ainsi les forces concurrentielles du marché de l'industrie canadienne du film non destiné aux salles de cinéma.

L'ONF devrait revoir son système de cinémathèques de prêts gratuits, tout en ayant à l'esprit que la plupart des utilisateurs appuient son maintien alors que plusieurs distributeurs considèrent qu'il constitue une concurrence déloyale. Dans les cas où l'ONF retient les droits de distribution pour le prêt gratuit de films co-produits avec des compagnies du secteur privé, une partie de sa participation financière devrait être affectée à l'acquisition de tels droits. Seulement le reste de sa participation devrait être recouvrable.

III - RECOMMANDATIONS

Le niveau actuel des dépenses pour l'achat de productions non destinées aux salles de cinéma est trop faible et de plus on doit augmenter la part canadienne du marché - 30% n'est tout simplement pas assez. À la lumière des limites inhérentes au marché canadien du film non destiné aux salles de cinéma et des problèmes auxquels font face les producteurs, les distributeurs et les utilisateurs, nous proposons un ensemble d'initiatives qui vont contribuer à développer une industrie canadienne du film non destiné aux salles de cinéma qui soit économiquement saine et d'une grande vigueur culturelle. Les objectifs sont:

- D'abord et avant tout, s'assurer qu'il y ait, dans toutes les régions du pays, un plus grand nombre de documents audiovisuels canadiens non destinés aux salles de cinéma produits par le secteur privé et plus d'argent dans le marché permettant de les acquérir.

- Aider à rationaliser les rapports entre les secteurs publics et privés.

- Rendre disponible dans les deux langues officielles, un plus grand nombre de documents non destinés aux salles de cinéma.

- Accroître le marché pour les documents canadiens non destinés aux salles de cinéma à l'extérieur du Canada.

- Faire en sorte que le piratage soit contrôlé le plus possible et que les producteurs et distributeurs canadiens reçoivent leur juste part des revenus.

- S'assurer que les préoccupations de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma soient bien prises en considération lorsqu'on élabore des politiques et des programmes gouvernementaux concernant le film, la vidéo et la télévision.

Dans certains certains cas nous recommandons la mise sur pied de programmes de soutien à l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma, qui soient similaires aux programmes déjà existants pour d'autres secteurs de l'industrie. Dans d'autres cas, nous recommandons des programmes originaux conçus spécifiquement pour les besoins du film non destiné aux salles de cinéma.

Recommandation 1

Nous proposons qu'une ristourne soit accordée aux utilisateurs et aux acheteurs afin de les encourager à accroître leurs achats de documents audiovisuels canadiens non destinés aux salles de cinéma et les droits de reproduction s'y rattachant.

Ce programme de ristourne s'appliquerait aux conseils scolaires et universités, aux cinémathèques publiques, aux compagnies détenues et contrôlées par des canadiens, aux détaillants de vidéocassettes à propriété et à contrôle canadiens et aux autres institutions et organismes canadiens. Il ne s'appliquerait pas aux individus.

Les utilisateurs, y compris les télédiffuseurs éducatifs, pourraient avoir droit à une ristourne seulement s'ils achètent des documents audiovisuels produits par le secteur indépendant d'un distributeur canadien du secteur privé. Ils pourraient aussi bénéficier d'une ristourne en s'engageant à acheter avant même le début de la production.

Il faudra établir un seuil de financement minimum pour que l'aide fédérale n'amène pas une réduction des niveaux actuels de financement. Tous les principaux acheteurs seraient invités à fournir une déclaration vérifiée de leurs achats au cours des trois dernières années. On établirait un montant de base à l'aide de ces chiffres; si des acheteurs dépensent le même montant pour l'acquisition de documents canadiens non destinés aux salles de cinéma, ils deviennent admissibles à une petite ristourne qui sera appliquée à leur prochain achat de productions canadiennes. Si les acheteurs utilisent les sommes qu'ils dépensaient antérieurement à l'achat de documents non canadiens aux fins d'accroître leurs achats canadiens, ils deviennent admissibles à une ristourne plus importante. Si ces acheteurs augmentent leur budget total au-delà des niveaux antérieurs et utilisent cette augmentation pour acquérir des productions canadiennes, la ristourne sera encore une fois augmentée.

En ce qui a trait au secteur de l'éducation, nous nous attendons à ce que les autorités provinciales réagissent positivement à un tel programme, puisqu'il n'enfreint en rien leur juridiction. Lorsque les institutions scolaires décident de profiter de ce programme de ristourne, elles continuent d'avoir le plein contrôle sur leurs achats, en autant que ce soient des productions canadiennes. Les provinces n'auront pas à trouver de nouvelles sommes équivalentes aux fonds fédéraux puisque le seuil sera établi en fonction des budgets actuels. Enfin, si une institution préfère ne pas profiter de ce programme de ristourne, mais plutôt réduire son budget d'acquisition de productions canadiennes, elle sera libre de le faire. Nous espérons cependant que ce programme puisse stimuler l'acquisition de productions canadiennes.

Le budget de ce programme de ristourne serait réparti sur une base provinciale. À un certain moment pendant l'année, les fonds pourraient être réaffectés au sein d'une même région, selon le taux d'utilisation. Plus tard dans l'année, ils pourraient être redistribués entre les régions. Les fonds non dépensés pourraient être reportés sur les prochaines années. Un montant approprié serait alloué aux utilisateurs de films non destinés aux salles de cinéma dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Les allocations provinciales tiendraient compte de facteurs tels que la population, les budgets actuels d'acquisition et les programmes d'aide provinciaux. Le fait que des institutions ayant déjà des budgets d'acquisition substantiels pourraient bénéficier d'un soutien important, alors que des institutions défavorisées ne le pourraient pas, s'avère un problème. Par conséquent, on pourrait envisager la possibilité de fixer un montant maximum par institution ou accorder des niveaux de ristourne plus élevés aux institutions dont les budgets de base sont plus bas.

Nous sommes conscients que les détails d'un programme de ristourne comme celui-ci doit être formulé avec soin afin de respecter les accords du GATT. **Nous devons insister sur le fait que ce programme de ristourne est aussi important pour l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma que les taux de contenu canadien le sont pour la télédiffusion canadienne.** Si des problèmes empêchaient la mise en application de ce programme, cela causerait un tort considérable à l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. Nous sommes convaincus que ce mécanisme de ristourne est compatible avec les accords du GATT et nous croyons qu'il sera possible de formuler des directives et un libellé satisfaisants.

Recommandation 2

Nous proposons la création d'un fonds de production semblable à ceux établis pour les longs métrages et pour les émissions de télévision, qui pourrait investir des capitaux dans des projets de films canadiens non destinés aux salles de cinéma.

Les compagnies et les coopératives de production du secteur privé détenues et contrôlées par des Canadiens seraient admissibles. La production aurait à être certifiée comme étant canadienne selon les exigences du CRTC ou de la DPA. Une production pourrait se faire dans les formats suivants: 16 mm, vidéo, diapositives avec cassette audio, films fixes avec cassette audio, vidéodisques, documents informatiques éducatifs accompagnant une production réalisée dans l'un des autres formats.

Le montant maximum de l'investissement provenant du fonds de production pour le secteur du film non destiné aux salles de cinéma serait fixé à 49%. Le niveau exact du financement pourrait varier d'un projet à l'autre et tenir compte des facteurs suivants: le contenu, la taille du

budget, la taille du marché commercial, la particiption du distributeur, l'intérêt démontré par l'utilisateur, les facteurs linguistiques et régionaux, le niveau du financement provincial et des autres sources fédérales de financement, le potentiel d'exportation, et les antécédents des producteurs. Il faudrait s'assurer que des utilisateurs et des représentants régionaux compétents puissent participer au processus de décision sur le niveau de financement.

Le financement serait destiné à la production, au développement de projets et de scénarios, aux versions et aux adaptations de nouveaux films ou de films existants. Nous incitons le producteur à inclure dans son budget, lorsque la situation s'y prête, un montant en prévision d'une adaptation pour la télévision d'un film non destiné aux salles de cinéma (et non l'inverse) de même qu'un montant en prévision d'une version lorsque le film présente des possibilités de distribution suffisantes.

L'argent du fonds proposé serait réparti sur une base régionale et provinciale selon des modalités semblables à celles déterminées pour le programme de ristourne. En général, le fonds ne viendrait pas en aide aux films conçus spécifiquement pour une région particulière. Les films devraient être d'intérêt national, même s'ils doivent refléter des préoccupations régionales et utiliser le plus possible des talents locaux pour la production et la distribution. Les productions pourraient être en langues française, anglaise ou autochtone.

On pourrait également, lorsqu'approprié, solliciter du financement auprès d'autres programmes fédéraux d'investissement. Cependant le montant combiné de financement provenant du fonds de production du secteur du film non destiné aux salles de cinéma et des autres fonds fédéraux ne pourrait excéder 49%.

Les capitaux des investisseurs privés canadiens, le capital de risque du producteur et les paiements différés approuvés seraient recouvrables en première position. Le fonds de production du secteur du film non destiné aux salles de cinéma et les autres participations des gouvernements provinciaux ou fédéral seraient recouvrables en seconde position. Toute participation d'un organisme public doit être à l'avantage du producteur privé et destinée à susciter la participation des investisseurs privés.

Le groupe de travail aurait préféré que l'on exige une avance ou une garantie de la part d'un distributeur canadien du secteur du film non destiné aux salles de cinéma ou encore une pré-vente à un utilisateur afin de permettre l'accès au fonds. Toutefois, la plupart des utilisateurs et des distributeurs ont indiqué qu'ils ne seraient pas prêts à s'engager dès la pré-production, car les budgets disponibles dans le marché du film non destiné aux salles de cinéma ne permettent pas une telle dépense.

Nous recommandons plutôt d'exiger du distributeur canadien un plan de mise en marché, comprenant une description de la quantité et du type de promotion ainsi que le nombre de copies pour le pré-visionnement. Le distributeur aurait également à s'engager à distribuer le film si celui-ci respecte le projet. De plus, la soumission doit démontrer qu'il y a effectivement une demande de la part des auditoires visés.

Dans le but d'inciter les producteurs à tenter d'obtenir le plus souvent possible des avances et des garanties des distributeurs, le fonds accordera une part équivalente à ces avances en plus de son investissement de base jusqu'à un maximum de 60% du budget total.

Un fil entièrement commandité ne serait pas admissible à ce fonds. Un film produit par le secteur privé, dans lequel un commanditaire a investi moins de 50% ou a convenu d'acheter des copies à l'avance, serait admissible mais la compagnie de production conserverait les droits d'auteur. L'ONF ou un télédiffuseur provincial pourrait co-produire avec une compagnie du secteur privé, à condition que le producteur privé contrôle 50% ou plus du projet; le télédiffuseur provincial ne pourrait pas contrôler les droits de distribution à l'extérieur du marché éducatif sous sa juridiction.

ATEC a proposé que, lorsque leurs membres, seuls ou avec d'autres, agissent comme producteur exécutif sur des projets qui sont confiés à des pigistes, de tels projets devraient avoir accès au fonds de production. Après étude, nous avons rejeté cette proposition. Le but de ce programme d'aide au secteur du film non destiné aux salles de cinéma est d'appuyer le développement créateur et financier des producteurs privés de ce secteur industriel et de riposter à la concurrence accrue d'agences et de consortiums d'agences publiques.

Nous reconnaissons, cependant, que les télédiffuseurs provinciaux travaillent souvent étroitement avec les producteurs indépendants et leur personnel de production et acquièrent un certain nombre de productions privées. Par conséquent, les productions privées réalisées avec la participation des télédiffuseurs provinciaux pourraient, aux conditions soulignées précédemment, avoir accès au fonds de production.

Téléfilm et la Société de développement de l'industrie cinématographique ontarienne ont créé des programmes qui accordent des marges de crédit et des prêts garantis aux entreprises cinématographiques. Il est encore trop tôt pour prévoir comment ces programmes fonctionneront et quel sera leur impact. On devrait surveiller cette situation et on devrait étudier la possibilité d'ajouter, plus tard, des programmes semblables pour des projets du secteur du film non destiné aux salles de cinéma.

Recommandation 3

Nous proposons la mise sur pied d'un programme de soutien à la mise en marché, la promotion et la publicité pour les films et les vidéos canadiens non destinés aux salle de cinéma, semblable au programme qui existe présentement pour les longs métrages de fiction et les émissions de télévision.

On accorderait à des compagnies de distribution et à des coopératives de distribution détenues et contrôlées par des canadiens des avances pouvant aller jusqu'à 50% du coût des dépliants, des documents d'accompagnement, des copies pour le prévisionnement et les coûts connexes, des tests de marché, des versions en langues française, anglaise et autochtone, de la participation à des marchés du film. Les activités canadiennes et internationales pourraient être prises en considération.

Les musées, les cinémathèques et les autres organismes d'exploitation de même type seraient aussi admissibles à ce fonds pour organiser et faire la publicité des visionnements de films canadiens non destinés aux salles de cinéma. Des fonds seraient également accordés à des évènements spéciaux d'envergure nationale et conçus pour promouvoir l'utilisation des documents canadiens non destinés aux salles de cinéma.

Recommandation 4

Nous proposons que FORMAT soit développé et amélioré afin de répondre plus efficacement aux besoins de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

La banque de données devrait inclure tous les films et les vidéos non destinés aux salles de cinéma qui sont disponibles au Canada. FORMAT devrait donner préséance aux titres canadiens lorsqu'il catalogue et présente ses informations. Le système devrait être disponible par accès direct de manière à ce que tout utilisateur possédant un PC et un modem puisse s'y brancher à un coût raisonnable.

On devrait ajouter à l'identification des films canadiens la région d'origine du siège social de la principale compagnie de production.

Il est important de s'assurer que FORMAT soit le plus complet et le plus à jour possible. Par conséquent, de concert avec les associations de l'industrie, la Bibliothèque nationale, les Archives publiques et les autres groupes intéressés, FORMAT devrait chercher à établir un mécanisme systématique de cueillette d'information de sorte que tous les films disponibles au Canada soient inscrits dans FORMAT aussitôt qu'ils deviennent disponibles.

Une étude devrait être entreprise afin de déterminer la meilleure façon d'intégrer l'information qualitative dans FORMAT, y inclus des éléments tels que l'information sur les besoins des utilisateurs, les critiques de films, les prix remportés dans les festivals et d'autres données d'évaluation.

L'ONF devrait continuer à payer les coûts de fonctionnement de FORMAT. On devrait accorder à l'ONF du financement supplémentaire pour l'expansion et les améliorations recommandés ci-avant, sur la base d'une affectation budgétaire annuelle.

Pour le moment, FORMAT doit demeurer au sein de l'ONF. Le ministère des Communications mène présentement une étude sur les besoins d'informations statistiques et bibliographiques de plusieurs agences gouvernementales et organismes privés. On doit déterminer, dans le cadre de cette étude, si l'ONF est l'endroit permanent le mieux approprié pour FORMAT.

Recommandation 5

Statistique Canada devrait revoir l'information qu'il recueille actuellement sur l'industrie du film et de la vidéo pour s'assurer que les questions et les rapports soient adaptés aux besoins et aux intérêts de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

On devrait également recueillir et disséminer de l'information sur les films canadiens certifiés dans le cadre de l'Accord de Beyrouth et sur les films importés au Canada dans le cadre de cet accord.

On devrait s'assurer que d'autres programmes provinciaux et fédéraux, tels que le Bureau canadien de certification audiovisuelle et les programmes provinciaux d'aide à la cinématographie, recueillent de l'information sur les activités et les produits du secteur du film non destiné aux salles de cinéma et disséminent cette information de façon claire et pratique.

Recommandation 6

Toutes les provinces devraient revoir les accords EDER actuels, les politiques de film et les programmes d'aide pour s'assurer que les besoins des producteurs, des distributeurs et des utilisateurs du secteur du film non destiné aux salles de cinéma soient pris en considération, et qu'ainsi, elles puissent profiter pleinement de ces initiatives. De la même façon, dans le cas des provinces qui sont sur le point de négocier des accords EDER ou d'établir des programmes et des politiques connexes, on devrait inclure les besoins de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma dans le cadre de ces initiatives dès les étapes initiales de la planification et de la conception.

Recommandation 7

Les Entreprises Radio-Canada ne devraient pas se servir de séquences déjà diffusées pour en tirer de nouvelles productions et concurrencer ainsi les documents existants dans le secteur privé.

Elles devraient réduire leur propre capacité de distribution et utiliser les maisons de distribution du secteur privé pour distribuer un minimum de 50% de leurs vidéocassettes et de leurs documents audiovisuels non destinés aux salles de cinéma.

Les Entreprises Radio-Canada ne devraient pas distribuer d'autres produits canadiens que les siens, ni des productions étrangères dans les marchés connexes.

Recommandation 8

Le Conseil des Arts du Canada devrait revoir le niveau de financement de ses programmes d'aide à l'audiovisuel et étudier la possibilité d'accroître leurs affectations.

Recommandation 9

Le MAS devrait cesser la pratique des co-productions entre les ministères commanditaires et les télédiffuseurs publics.

Le MAS devrait faire tous les efforts possibles pour réduire la quantité de productions qui continuent d'être réalisées par les ministères du gouvernement eux-mêmes. Les unités de production des ministères devraient être éliminées graduellement. Tous les films qui ont à respecter des standards professionnels et qu'on prévoit distribuer à l'extérieur du ministère devraient être produits et distribués par des compagnies privées.

Recommandation 10

L'ONF devrait avoir recours à des compagnies du secteur privé pour réaliser environ la moitié de son volume de production. En même temps, il devra assurer une représentation régionale équitable.

Pour le reste de ses activités de production, l'ONF devrait profiter de toutes les occasions possibles pour co-produire avec les compagnies privées. L'ONF devrait réduire ou éliminer les co-productions qu'il entreprend avec d'autres institutions publiques, y compris les télédiffuseurs publics.

Les compagnies canadiennes de distribution du secteur privé devraient être invitées à soumissionner pour la distribution de tous les films ONF. L'ONF devrait distribuer seulement les films qui n'ont pas été retenus par ces compagnies. L'ONF devrait revoir ses politiques de prix afin de ne pas vendre moins cher que les distributeurs privés.

L'ONF devrait revoir son système de cinémathèque de prêts gratuits en collaboration avec le Conseil consultatif de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma que nous proposons de créer (voir recommandation 14).

Recommandation 11

Nous proposons qu'un certain nombre de programmes et de règlements fédéraux soient modifiés pour qu'ils répondent plus efficacement aux besoins de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

Recommandation 11a

Le CRTC devait accorder un crédit de contenu canadien de 150% aux films qui sont admissibles à du financement dans le cadre des programmes d'aide qui sont proposés.

Recommandation 11b

On devrait augmenter à 150% la déduction pour amortissement pour les films qui sont admissibles à du financement dans le cadre des programmes d'aide qui sont proposés. Les investisseurs devraient pouvoir réclamer le plein montant dès la première année.

Recommandation 11c

Les entreprises canadiennes qui ont recours aux compagnies de production du secteur privé pour réaliser des films qui sont admissibles à du financement dans le cadre des programmes d'aide qui sont proposés, devraient bénéficier d'un crédit d'impôt de 150%.

Recommandation 11d

Présentement, seules les maisons de services de reproduction de film et de vidéo peuvent bénéficier des avantages offerts par les programmes du MEIR. La production de film n'est pas considérée comme une activité manufacturière selon les critères du MEIR.

Nous proposons que les critères du MEIR soient révisés afin de permettre aux compagnies de production et de distribution de films d'être admissibles aux avantages offerts par ces programmes.

Recommandation 11e

Comme la politique nationale du film et de la vidéo l'a reconnu en 1984, il est difficile pour les distributeurs et exportateurs de films canadiens de profiter pleinement du programme pour le développement du marché de l'exportation.

Nous proposons que les critères du PDME soient révisés afin de permettre à toutes les compagnies cinématographiques canadiennes qui font la mise en marché de produits canadiens à l'étranger, de pouvoir mieux profiter de ce programme.

Recommandation 11f

Les documents de pré-visionnement détenus par des compagnies canadiennes de distribution et destinés à d'éventuels clients devraient être exempts de la taxe de vente fédérale.

Recommandation 12

Dans le rapport du sous-comité sur la révision des droits d'auteur, la recommandation 90 se lit comme suit:

> La loi révisée devrait faire une exception afin de permettre aux enseignants et aux étudiants, dans le cours normal de leurs activités d'enseignement de:
>
> a. interpréter une oeuvre en public;
> b. transmettre et retransmettre une oeuvre à l'intérieur d'une seule institution d'enseignement.

Cette recommandation ne reflète pas l'objectif des documents "De Gutenberg à Télidon" et "Une charte des droits pour les créateurs" et ne sert pas les intérêts des producteurs et distributeurs de films non destinés aux salles de cinéma.

> **Nous proposons que le libellé soit changé comme suit:**
>
> **La loi révisée devrait faire une exception limitée afin de permettre aux enseignants et aux étudiants, dans le cours normal de leurs activités d'enseignement, d'interpréter une oeuvre littéraire en public.**

La partie (b) devrait être éliminée complètement. La plupart des contrats de distribution définissent clairement ce qu'est une institution d'enseignement. Étant donné que seules les oeuvres autorisées peuvent être utilisées à l'intérieur d'une institution, la partie (b) est redondante. De plus, nous ne pensons pas que le gouvernement doive jouer un rôle d'arbitre entre le distributeur et l'institution.

Nous proposons aussi que le gouvernement appuie une campagne d'information publique de grande envergure afin de sensibiliser le public à l'importance des droits d'auteur, à la signification de la propriété intellectuelle et à la nécessité de respecter la loi en ce domaine.

Le gouvernement fédéral devrait aussi commander une étude de faisabilité pour déterminer s'il est possible d'établir, pour les produits non destinés aux salles de cinéma, une sorte de chambre de compensation ou de paiement pour usage public. L'usage non autorisé en serait ainsi réduit puisqu'il serait plus facile pour les utilisateurs d'acquérir les droits et les détenteurs des droits d'auteur auraient l'assurance d'obtenir une rémunération équitable.

Recommandation 13

Il est essentiel d'accroître les connaissances audiovisuelles des enseignants, de cinémathécaires, des formateurs et des autres utilisateurs de documents non destinés aux salles de cinéma et, d'améliorer les compétences des coordinateurs audiovisuels dans la gestion de leurs budgets et de collections de documents audiovisuels.

Par conséquent, le gouvernement fédéral devrait proposer aux provinces la mise sur pied d'un projet conjoint fédéral-provincial pour l'élaboration de programmes aux niveaux local, provincial et national, visant à améliorer l'utilisation des documents audiovisuels dans le secteur de l'éducation et dans les autres marchés du film non destiné aux salles de cinéma.

De tels programmes devraient profiter des ressources pour la formation qui sont disponibles au ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Recommandation 14

Nous proposons la création d'un Conseil consultatif de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma.

Ce Conseil aurait pour but de représenter les intérêts de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma, d'assurer au nom de l'industrie, des communications efficaces avec les gouvernements fédéral et provinciaux, de surveiller la situation du droit d'auteur, et d'informer les commanditaires et les entreprises sur la façon dont ils peuvent utiliser efficacement les films non destinés aux salles de cinéma dans le cadre de leurs activités.

Le Conseil serait formé de représentants de tous les secteurs de l'industrie indépendante - production, distribution et utilisateurs. Les régions seraient représentées au sein de ce Conseil et celui-ci travaillerait étroitement avec des organisations telles que le Centre de ressources pédagogiques canadiennes, le Conseil des Ministres de l'Éducation, AMTEC et les autres associations de l'industrie.

Le Conseil sera consulté au moins deux fois par année afin qu'il puisse donner son avis sur les politiques et les procédures administratives concernant les programmes d'aide qui sont proposés.

Recommandation 15

Les programmes proposés dans ce rapport devraient se poursuivre sur une période minimum de 5 ans afin que l'industrie puisse planifier efficacement et en profiter le mieux possible.

On devrait évaluer ces programmes après 3 ans afin de déterminer s'ils nécessitent d'être modifiés et s'ils doivent se poursuivre au-delà de 5 ans.

Recommandation 16

On devrait établir un Comité de direction intergouvernemental pour analyser ces recommandations et établir un plan d'implantation. Ces programmes devraient être en place au 1er avril 1987.

Recommandation 17

Ces programmes devraient être mis en application tous ensemble selon les directives et les conditions soulignées dans nos recommandations. Ils devraient être administrés en étroite collaboration avec d'autres programmes fédéraux d'aide à l'industrie du film afin d'assurer une cohésion parmi l'ensemble des activités cinématographiques et vidéographiques.

IV - CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES

Il serait inefficace d'accroître les fonds dans le marché par l'entremise d'un programme de ristourne s'il n'y avait pas suffisamment de nouveaux films canadiens à acheter. De la même façon, il ne rimerait à rien de financer la production à moins que le marché ait des fonds pour les acquérir.

Par conséquent, le programme de ristourne et le fonds de production devraient être administrés de la manière la plus souple possible, de façon à ce que l'équilibre entre les deux programmes puisse être ajusté lorsque c'est nécessaire.

Notre objectif est de faire en sorte qu'au moins 10% des 2 500 titres mis en marché chaque année soient produits par des producteurs canadiens indépendants. À un coût moyen de 60 000 $ par titre et supposant un investissement du fonds à un taux moyen de 40%, la réalisation de cet objectif nécessiterait une somme de 6 000 000 $ par année.

Nous estimons que les dépenses actuelles pour l'achat de documents audiovisuels canadiens non destinés aux salles de cinéma et produits par le secteur privé s'élèvent à environ 5 $ millions (i.e. 40% des 13 $ millions pour toutes les productions audiovisuelles canadiennes). Au moment où le programme de ristourne commencera à porter fruits, les montants maintenant dépensés pour des films canadiens faits par le secteur public ainsi que les montants dépensés pour des films étrangers serviront à accroître ce 5 $ millions et on s'attend à ce que les budgets globaux de l'audiovisuel augmentent également.

Les fonds nécessaires au programme de ristourne seront tributaires des divers niveaux de ristourne établis. Nous estimons qu'environ 6,5 $ millions par année seront nécessaires si on se base sur une ristourne moyenne équivalente au montant plus élevé susceptible d'être dépensé sur des documents produits par le secteur privé.

Nous nous attendons à ce que le financement de la production soit plus élevé au cours des premières années afin d'assurer une quantité suffisante de productions non destinées aux salles de cinéma. À mesure qu'on disposera d'un plus grand nombre de productions dans le marché, on pourra réduire le financement de la production et accroître le fonds de ristourne en conséquence.

D'autres recommandations, telles que l'aide à la mise en marché et à la promotion, le développement de FORMAT, le soutien à l'amélioration des connaissances en audiovisuel et le soutien au Conseil consultatif de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma nécessiteraient également du financement.

Par conséquent, nous recommandons qu'une somme totale de 15 $ millions soit affectée aux programmes d'aide à l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma. L'équilibre entre la ristourne accordée au marché et le financement de la production, de même que les niveaux précis de financement des autres initiatives seraient déterminés à chaque année en fonction des besoins et des priorités de l'industrie.

Le niveau total de financement que nous recommandons est très modeste par rapport aux programmes d'aide dans d'autres secteurs de l'industrie du film. Ce financement contribuera cependant à l'essor du secteur du film non destiné aux salles de cinéma dans toutes les régions du pays et permettra aux producteurs et distributeurs de projets non destinés aux salles de cinéma de ne plus être défavorisés.

V - LES CONSULTATIONS PROVINCIALES

Le Groupe de travail a rencontré les sous-ministres et les sous-ministres adjoints responsables de la culture dans presque toutes les provinces. Nous avons discuté nos propositions avec eux et nous avons tenu compte de leurs commentaires dans la préparation de notre rapport final.

Leur réaction a été extrêmement positive. Ils ont tous réitéré l'importance de l'industrie du film non destiné aux salles de cinéma dans l'ensemble des activités cinématographiques de leurs provinces, puisque le cinéma régional possède souvent de fortes racines dans le secteur du film non destiné aux salles de cinéma. Ils endossent fortement la création d'un programme fédéral d'aide à cette industrie.

VI - BIBLIOGRAPHIE CHOISIE

Le Groupe de travail a rencontré des producteurs, des distributeurs, des utilisateurs et des fonctionnaires gouvernementaux à travers le pays. Des rencontres ont eu lieu dans les villes suivantes: Victoria, Vancouver, Edmonton, Régina, Winnipeg, Toronto, Ottawa, Montréal, Frédéricton, Halifax, Charlottetown, St. John's.

Cette bibliographie donne la liste des mémoires et des présentations que nous avons reçus, de même qu'un petit nombre de rapports traitant spécifiquement des préoccupations du secteur du film non destiné aux salles de cinéma. Elle ne cherche pas à fournir une liste exhaustive de rapports, de documents et de livres sur l'industrie du film en général, comme elle ne liste pas des documents déjà cités dans d'autres récents rapports de Groupes de travail.

Mémoires et présentations

Alberta Motion Picture Development Corporation

Allscreen Productions Inc., Vancouver

AMTEC - Association for Media Technology in Education in Canada

Andro-Media Marketing Ltd, Toronto

Association canadienne de cinéma-télévision

Association québécoise des distributeurs et exportateurs de télévision et de vidéo du Québec

Association des producteurs de films et de vidéo du Québec

Christine Boulby, Grierson Seminar '86

Calgary Board of Education, Instructional Media Department, Media Services Group

Institut canadien du film

Canadian Filmmakers Distribution Centre, Toronto

Canadian Independent Film Caucus

Centre de ressources pédagogiques canadiennes

Edmonton Learner Centre

Edmonton Public Schools, Learning Resources Services

Grey County Board of Education

Thomas Howe Associates Ltd, Vancouver

Knowledge Network, Access Network et Radio-Québec

Magic Lantern Film Distributors Ltd, Oakville, Ontario

Manitoba Educational Television

Mirus Communications Inc., Brampton, Ontario

Office national du film du Canada

University of Waterloo - Audiovisual Centre

Utlas International Canada

Western Canada Film and Videotape Showcase Committee

Winnipeg School Division No 1 - Teachers Library and Resource Centre

Rapports et articles

Le Cinéma au Canada - Sur un bon pied - Rapport du Groupe de travail sur l'industrie cinématographique, novembre 1985

Educating the new video generation - Toronto Star, May 4, 1986

EMPDAC - Survey of Canadian Educational Material Sales, 1983, 1984, 1985

Government Sponsored Media Programs and Distribution of Non-Theatrical Media in Canada - A study by Liz Avison for the Department of Supply and Services, 1985.

Petits formats deviennent grands - Étude sur la distribution et l'utilisation des films de 16 mm, des enregistrements et des documents audiovisuels, juin 1977

"There's No place Like Home" - American Film, June 1986

Western Canadian Film and Video Showcase Study - a study by George Christoff and Albert Karvonen for the Alberta Motion Picture Development Corporation, 1985.